




3 1761 11713955 0



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139550>

24
32

Gouvernement
Publication



2nd
First Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Première session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Wednesday, June 21, 1989
Tuesday, June 27, 1989

Le mercredi 21 juin 1989
Le mardi 27 juin 1989

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization meeting and complete proceedings on:

Réunion d'organisation et seul et unique fascicule concernant:

Consideration of Bill S-5, "An Act to authorize The Safeguard Life Assurance Company to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec"

L'étude du Projet de loi S-5, «Loi autorisant la continuation de la Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec»

Consideration of Bill C-30, "An Act to amend the Judges Act"

L'étude du Projet de loi C-30, «Loi modifiant la Loi sur les juges»

INCLUDING:

Y COMPRIS:

First, Second and Third Reports on
Rule 84, Bill S-5 and
Bill C-30, respectively

Les premier, deuxième et troisième rapports concernant
l'article 84 du Règlement et les Projets de loi S-5 et
C-30, respectivement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Chaput-Rolland	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Petten
Hébert	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Petten for that of the Honourable Senator Gigantès. (June 21, 1989).

The name of the Honourable Senator Cools for that of the Honourable Senator Buckwold. (June 27, 1989).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Chaput-Rolland	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Petten
Hébert	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Petten substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (le 21 juin 1989).

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold. (le 27 juin 1989).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 20, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Chaput-Rolland, that the Bill S-5, An Act to authorize The Safeguard Life Assurance Company to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Chaput-Rolland, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 27, 1989:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill C-30, An Act to amend the Judges Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.»

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Chaput-Rolland, que le Projet de loi S-5, Loi autorisant la continuation de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Chaput-Rolland, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 27 juin 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le Projet de loi C-30, Loi modifiant la Loi sur les juges, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 21, 1989

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 5:15 p.m., this day, for the purpose of Organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Petten and Stanbury. (9)

In attendance: From the Library of Parliament: Kate Dunkley and Molly Dunsmuir, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 69, the Clerk presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Lewis moved, that the Honourable Senator Nurgitz be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Nurgitz takes the Chair of the Committee.

The Committee was unanimous in expressing its sincere gratitude to Senator Joan B. Neiman for her inspired leadership during her term of Chairmanship to the Committee.

The Honourable Senator Doyle moved, that the Honourable Senator Stanbury do take the Chair of this Committee as Deputy Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Fairbairn moved, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and the Honourable Senator Neiman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Stanbury moved, that the Committee print 500 copies of its Proceedings and Evidence.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hébert moved, that the Committee ask the Library of Parliament to assign Research Officers to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Beaudoin moved, that pursuant to Rule 84 the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Second Session of the Thirty-third Parliament.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Lewis moved, that pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate, the signing authority for certifying the accounts payable to the

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 21 JUIN 1989

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 15, pour planifier ses travaux.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Fairbairn, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Petten et Stanbury. (9)

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Kate Dunkley et Molly Dunsmuir, attachées de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 69, le greffier préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Lewis propose que l'honorable sénateur Nurgitz soit élu président.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz occupe le fauteuil.

Le Comité a unanimement remercié la sénatrice Joan B. Neiman pour le leadership dont elle a fait preuve alors qu'elle était présidente du Comité.

L'honorable sénateur Doyle propose que l'honorable sénateur Stanbury soit élu président suppléant du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Fairbairn propose que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du président suppléant et de l'honorable sénatrice Neiman.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose que le Comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hébert propose que le Comité demande à la Bibliothèque du Parlement de lui affecter des attachés de recherche.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que, conformément à l'article 84 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses engagées par le Comité au cours de la deuxième session de la 33^e législature.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose que, conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III du Règlement du Sénat, le pouvoir de signature permettant d'approuver le paiement des

Committee be delegated to the Chairman or the Deputy Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

It was agreed—

That the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it; and,

That, subject to obtaining such authority, the Committee approve a budget of \$16,500.00 for the balance of the fiscal year 1989-1990 and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

The Committee considered its future business.

At 5:46 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 27, 1989

(2)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 6:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Doyle, Fairbairn, Hébert, Nurgitz and Stanbury. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Cogger. (1)

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Kate Dunkley and Molly Dunsmuir, Researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

For Bill S-5:

From The Safeguard Life Assurance Company:

Mr. Rolland Bellemare, First Vice-President of the Board of Directors;

Mr. Jacques Beauregard, Corporate Secretary and General Counsel.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:

Mr. D. A. MacIsaac, Director General, Life Insurance Division, Insurance and Pension Sector;

Mr. A. Brossard, Director, Rulings Division, Regulatory Policy, Planning and Resources Sector.

comptes au nom du Comité soit délégué au président ou au président suppléant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu,

Que le président soit autorisé à demander au Sénat de permettre au Comité de retenir les services de conseillers, de spécialistes, d'employés de soutien et autres, au besoin, pour l'examen des projets de loi et des budgets qui lui sont soumis; et,

Que, sous réserve de cette autorisation, le Comité approuve un budget de 16 500 \$ pour le reste de l'exercice financier 1989-1990 et que le président soumette le budget au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, aux fins d'approbation.

Le Comité examine ses futurs travaux.

À 17 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 JUIN 1989

(2)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Doyle, Fairbairn, Hébert, Nurgitz et Stanbury. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Cogger. (1)

Aussi présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire. *De la Bibliothèque du Parlement:* Kate Dunkley et Molly Dunsmuir, attachées de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Pour le Projet de loi S-5:

Pour La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie:

M. Rolland Bellemare, premier vice-président du conseil d'administration;

M. Jacques Beauregard, secrétaire et avocat général.

Du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada:

M. D. A. MacIsaac, directeur général, Division de l'assurance-vie, Secteur de l'assurance et des pensions;

M. A. Brossard, directeur, Division de l'interprétation, Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources.

*For Bill C-30:**From the Department of Justice:*

Mr. Harold Sandell, Counsel, Administration, Reform and Judicial Affairs.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 20, 1989, commenced consideration of Bill S-5, intituled: "An Act to authorize The Safeguard Life Assurance Company to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec".

The witnesses made a statement and answered questions.

Mr. du Plessis made a statement.

It was agreed,—

That the Chairman report Bill S-5 to the Senate without amendment.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 27, 1989, commenced consideration of Bill C-30, intituled: "An Act to amend the Judges Act".

The witness made a statement and answered questions.

It was agreed,—

That the Chairman report Bill C-30 to the Senate without amendment.

At 6:32 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Pour le Projet de loi C-30:**Du ministère de la Justice:*

M. Harold Sandell, avocat, Service du droit administratif et des affaires judiciaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 juin 1989, le Comité entreprend l'examen du projet de loi S-5, «Loi autorisant la continuation de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie sous forme de corporation régie par les lois de la Province de Québec».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

M. du Plessis fait une déclaration.

Il est convenu,

Que le président fasse rapport du projet de loi S-5 au Sénat, sans propositions d'amendement.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 juin 1989, le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-30, «Loi modifiant la Loi sur les juges».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,

Que le président fasse rapport du projet de loi C-30 au Sénat, sans propositions d'amendement.

À 18 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee



REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, June 22, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 84, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-Third Parliament are as follows:

Professional and Special Services	\$11,559.40
Transportation and Communications	28,491.44
Other Expenditures	<u>5,441.03</u>
	\$45,491.87

Respectfully submitted,

Wednesday, June 28, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-5, An Act to authorize The Safeguard Life Assurance Company to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 22, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Wednesday, June 28, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-30, An Act to amend the Judges Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 27, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 22 mai 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 84 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-troisième législature:

Services professionnels et spéciaux	11 559,40 \$
Transports et communications	28 491,44
Autres dépenses	<u>5 441,03</u>
	45 491,87 \$

Respectueusement soumis,

Le mercredi 28 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi S-5, Loi autorisant la continuation de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 22 juin 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 28 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-30, Loi modifiant la Loi sur les juges, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 21, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5.15 p.m., to organize the activities of the committee.

Mr. Paul Belisle, Clerk of the Committee: Honourable senators, I call the meeting to order. The first item of business on the agenda is the election of a chairman. I am ready to receive nominations.

Senator Lewis: I nominate Senator Nurgitz.

The Clerk of the Committee: Are there any further nominations? In that event, I declare the nominations closed.

It is moved by Senator Lewis that Senator Nurgitz do take the chair of this committee as chairman. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare the motion carried and invite Senator Nurgitz to take the chair.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: I thank you. I do not have many comments to make. However, I have a few matters that I will be addressing toward the end of the meeting. I have undertaken to hold this meeting very quickly. I thank you for your confidence. I hope that we will have as enjoyable a time in this committee as we have in the past. That was due in large measure to our former chairman. I would like to pay tribute to her and hope that I can carry on the fine tradition of Senator Joan Neiman.

With that, honourable senators, we will proceed to the election of a deputy chairman. Do I have a mover for that motion?

Senator Doyle: Yes, I move that Senator Stanbury be elected deputy chairman.

The Chairman: Are there any further nominations? In that event, I declare the nominations closed. I declare Senator Stanbury the deputy chairman of the committee.

The next item on the agenda is the election of the Subcommittee on Agenda and Procedure, commonly known as the steering committee. That subcommittee is normally composed of the chairman, the deputy chairman and one further honourable senator. We normally have a senator from the majority party, and I will entertain a motion for that position.

Senator Fairbairn: I move that that third person be Senator Neiman. At this time, if I may, I would also like to thank Senator Neiman for her inspired leadership in the last few years through some very difficult issues. May I say that it was a pleasure to serve on this committee with her.

Senator Petten: Perhaps that could be framed in the form of a resolution.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 15 pour organiser les activités du Comité.

M. Paul Bélisle, greffier du Comité: Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Le premier article à l'ordre du jour porte sur le choix d'un président. Je suis prêt à recevoir les mises en candidature.

Le sénateur Lewis: Je propose le sénateur Nurgitz.

Le greffier du Comité: Y a-t-il d'autres candidatures? Comme il n'y en a pas, je déclare la période de mise en candidature close.

Le sénateur Lewis propose que le sénateur Nurgitz soit nommé à la présidence du Comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le greffier du Comité: Je déclare la motion adoptée et j'invite le sénateur Nurgitz à venir occuper le fauteuil.

Le sénateur Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Je vous remercie. Je n'ai pas beaucoup de commentaires à formuler. Il y a toutefois quelques points dont je vous entretiendrez vers la fin de cette réunion. J'ai l'intention de procéder très rapidement aujourd'hui. Je vous remercie de votre confiance. J'espère que nous aurons autant de plaisir que par le passé à travailler ensemble au sein de ce Comité. À cet égard, nous sommes en grande partie redevables à notre présidente, la sénatrice Joan Neiman. Je lui rends hommage aujourd'hui et j'espère être à la hauteur de la tradition qu'elle a si bien su imposer.

Sur ce, honorables sénateurs, nous allons procéder à l'élection d'un vice-président. Y a-t-il des propositions?

Le sénateur Doyle: Oui, je propose que le sénateur Stanbury soit élu vice-président.

Le président: Y a-t-il d'autres candidatures? S'il n'y en a pas, je déclare la période de mise en candidature close. Je déclare le sénateur Stanbury vice-président du Comité.

Le prochain point à l'ordre du jour porte sur l'élection du sous-comité du programme et de la procédure, communément appelé comité directeur. Ce sous-comité est normalement composé du président, du vice-président et d'un autre honorable sénateur qui, normalement, représente le parti au pouvoir. J'attends les propositions de candidatures pour ce poste.

Le sénateur Fairbairn: Je propose que cette troisième personne soit la sénatrice Neiman. En même temps, j'aimerais en profiter, si vous le permettez, pour remercier la sénatrice Neiman pour l'extraordinaire esprit de décision dont elle a fait preuve ces dernières années dans certaines situations délicates. Pour moi, ce fut un plaisir de travailler au sein de ce Comité avec elle.

Le sénateur Petten: Peut-être pourrions-nous en faire une résolution.

[Text]

Senator Stanbury: I would be very pleased to second that motion.

The Clerk of the Committee: Mr. Chairman, we can include that resolution in the minutes of today.

The Chairman: Perhaps I should ask if there are any further nominations with respect to the membership of the steering committee. If there are none, I then declare Senator Neiman the third member of the steering committee.

The next item on the agenda is a motion to print the committee's proceedings. It is suggested that 500 copies be printed for distribution to senators, MPs, officials and support staff. I would like to mention that it has been our practice in the past to print 1,000. However, our clerk advises that 500 copies seems to be adequate. Also, if there is any particular issue or subject that we are exploring which would require more copies to be printed, we can always amend this motion to have further copies printed at that time.

Senator Stanbury: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: The motion is moved by Senator Stanbury. All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda is the holding of meetings without a quorum. The motion is:

That, pursuant to Rule 70, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that both parties are represented.

On this subject, I have mentioned to the clerk that, on a personal basis, this bothers me somewhat. In many instances, we hear witnesses who have come from afar and it is sometimes embarrassing if the committee consists only of three members. At the present time, our current quorum is four and, if it is agreeable to honourable senators, I would like to bypass that type of procedural matter and agree that we will have the customary four.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda is with respect to the research staff. Honourable senators will note that seated at the back of the room is someone who needs no introduction to the honourable senators who previously sat on this committee. That is Ms. Kate Dunkley from the Library of Parliament. With her today is Molly Dunsmuir. Molly is also with the Library of Parliament and has done work for some of our other committees. You all know about Kate, so I will not tell you about her. However, Molly has a very impressive CV. She is a graduate of Dalhousie and also Sir George Williams University, and has degrees in both law and English. Therefore we welcome both Kate Dunkley and Molly Dunsmuir to the committee.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: J'appuierais cette motion avec grand plaisir.

Le greffier du Comité: Monsieur le président, nous pouvons inclure cette résolution dans le procès-verbal d'aujourd'hui.

Le président: Peut-être devrais-je demander d'abord s'il n'y a pas d'autres candidatures pour ce poste au sein du comité directeur. S'il n'y en a pas, je déclare alors la sénatrice Neiman troisième membre du comité directeur.

Le prochain point à l'ordre du jour porte sur une motion concernant l'impression des délibérations du Comité. On propose que 500 exemplaires soient imprimés à l'intention des sénateurs, des députés, des représentants de ministères et du personnel de soutien. J'aimerais mentionner que par le passé, nous avions l'habitude de faire imprimer 1 000 exemplaires. Cependant, notre greffier est d'avis que 500 exemplaires seraient suffisants. De toute façon, si jamais nous nous penchons sur une question ou un sujet nécessitant l'impression d'un plus grand nombre d'exemplaires, nous pourrions toujours, le moment venu, amender cette motion de façon à augmenter le nombre d'exemplaires imprimés.

Le sénateur Stanbury: Je propose que cette motion soit adoptée, monsieur le président.

Le président: La motion est proposée par le sénateur Stanbury. Tout le monde est d'accord?

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour concerne la tenue de réunions en l'absence de quorum. La motion est la suivante:

Que, conformément à l'article 70 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour recueillir des témoignages et à en autoriser l'impression en l'absence de quorum, à condition que les deux partis soient représentés.

À ce propos, j'ai mentionné au greffier que personnellement cela me dérangeait un peu. Dans bien des cas, nous entendons des témoins qui viennent de loin, et cela peut parfois être embarrassant s'il n'y a que trois membres du Comité présents. Actuellement, notre quorum est de quatre et, s'il sied aux honorables sénateurs, j'aimerais que nous passions outre à cette question de procédure et convenions de conserver le quorum habituel.

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour a trait au personnel de recherche. Les honorables sénateurs ont sans doute remarqué la présence à l'arrière de la salle de quelqu'un qui n'a plus besoin de présentation pour ceux qui ont déjà fait partie de ce Comité. Il s'agit de M^{me} Kate Dunkley de la Bibliothèque du Parlement, qui est accompagnée aujourd'hui de Molly Dunsmuir. M^{me} Dunsmuir travaille également à la Bibliothèque du Parlement et a déjà été détachée auprès d'autres comités sénatoriaux. Vous connaissez tous M^{me} Dunkley, je n'ai donc pas besoin de vous la présenter. M^{me} Dunsmuir, quant à elle, a une feuille de route impressionnante. Elle est diplômée de l'Université Dalhousie et de l'Université Sir George Williams, où elle a fait des études en droit et en études

[Text]

On that note, I would like to have a formal motion:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign Research Officers to the Committee.

Needless to say, we have these officers present in mind.

Senator Hébert: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda is the financial report. Pursuant to rule 84, I, as the chairman, am required to table a report on the expenditures incurred in the preceding session by the committee and its subcommittees. Honourable senators, this is a formality. Our clerk tells me that this documentation has been distributed to the committee. The motion is then:

That, pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Second Session of the Thirty-third Parliament.

Senator Beaudoin: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda is the authorization of accounts. That motion reads as follows:

That, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate, the signing authority for certifying the accounts payable to the Committee be delegated to the Chairman or the Deputy Chairman.

Senator Lewis: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, the next item on the agenda is the budget of the committee. I have asked the clerk, Mr. Paul Belisle, to prepare a budget. As honourable senators will see, it is not a very extravagant budget. This practice was started in Senator Neiman's time, since we always prided ourselves on being a committee that did not spend much money. However, a few times we were caught short because we did not have any money in our budget and found that we could not even arrange a dinner meeting under some fairly unusual circumstances for a witness who could appear only between the hours of 5.00 and 8.00.

In any event, this budget is presented, in some senses, almost for the sake of having a budget. We do not have anything specific in mind on which to spend the money, but I would like your approval.

The formal motion is:

[Traduction]

anglaises. Nous souhaitons donc la bienvenue à Kate Dunkley et Molly Dunsmuir au Comité.

Sur ce, j'aimerais avoir une motion officielle:

Que le Comité demande à la Bibliothèque du Parlement de lui affecter des attachés de recherche.

Inutile de préciser que ces attachés seraient M^{mes} Dunkley et Dunsmuir.

Le sénateur Hébert: Je propose que la motion soit adoptée, monsieur le président.

Le président: Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour est le rapport financier. En vertu de l'article 84 du Règlement, je suis tenu, à titre de président, de déposer un relevé des dépenses engagées par le Comité et ses sous-comités au cours de la session précédente. Honorables sénateurs, il s'agit là d'une formalité. Notre greffier m'informe que ce document a été distribué aux membres du Comité. La motion est donc la suivante:

Que, conformément à l'article 84 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses encourues par le Comité au cours de la deuxième session de la trente-troisième législature.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, je propose que la motion soit adoptée.

Le président: Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour porte sur l'approbation des comptes. La motion est libellée comme suit:

Que, conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III du Règlement du Sénat, la responsabilité de signer pour certifier les comptes à payer au nom du Comité soit déléguée au président ou au vice-président.

Le sénateur Lewis: Monsieur le président, je propose que la motion soit adoptée.

Le président: Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Honorables sénateurs, le prochain point à l'ordre du jour a trait au budget du Comité. J'ai demandé au greffier, M. Paul Bélisle, de préparer un budget. Comme les honorables sénateurs pourront le constater, ce budget n'est pas très extravagant. Cette tradition a été instituée du temps de la sénatrice Neiman, étant donné que nous nous sommes toujours fait un point d'honneur d'être un comité qui ne dépense pas beaucoup d'argent. Il nous est cependant arrivé parfois d'être pris de court et de ne pas même avoir suffisamment d'argent pour tenir une séance-dîner afin d'accommoder exceptionnellement un témoin ne pouvant comparaître qu'entre 17 et 20 heures.

Quoi qu'il en soit, ce budget est présenté, en quelque sorte, presque pour la forme. Nous n'avons aucune dépense précise à l'esprit, mais j'aimerais quand même obtenir votre approbation.

La motion officielle est la suivante:

[Text]

That the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it; and

That, subject to obtaining such authority, the following budget application for legislation be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

Senator Beaudoin: Is there a ceiling?

The Chairman: The ceiling is \$16,500. There is no ceiling as to what they can authorize. Committees have spent hundreds of thousands of dollars. This amount will carry us over the next short while. As a matter of fact, if you take a look at what we spent in the last session, you will see that we contracted with Senator Le Moyne to do the constitutional documents in the French language.

We have been given our time slots for regular meetings, and they are Tuesdays and Wednesdays when the Senate rises and Thursdays at 9.30 a.m. I am hoping that we will not have to use the 9.30 slot on Thursday as I have a conflict there.

Under other matters, Senator Cogger has presented Bill S-5 to revive an insurance company. We will be hearing from representatives of the company next Tuesday when the Senate rises.

What about the Superintendent of Insurance?

Mr. Bélisle: I will get him, too.

The Chairman: We should not need to hear from other witnesses. I realize that we are not a steering committee, but unless anyone envisages something different, we shall proceed with those three witnesses.

Next is the document prepared by Molly Dunsmuir. It is an excellent summary of the work of the committee over the last session. I met yesterday with Molly and suggested that one item was missing. Some of you may remember that in 1984 we passed a bill establishing the Canadian Security Intelligence Service. At our insistence, that statute contains a sunset provision. Some of you may even recall that we insisted that there be a parliamentary review as opposed to a House of Commons review.

Senator Stanbury: That is coming up this summer, is it not?

The Chairman: Yes. I have talked to the office of the Solicitor General. Their view is that the review must start within the five-year period, and they are envisaging it continuing for some months. What is currently under consideration is whether it will be a joint committee of both houses or whether it will be reviewed by a house committee and a Senate committee. I have not discussed with the leadership on my side the

[Traduction]

Que le président soit autorisé à obtenir l'autorisation du Sénat pour retenir les services de conseillers, de spécialistes, d'employés de soutien et autres, au besoin, pour l'examen des projets de loi et des budgets qui lui sont soumis; et

Que, sous réserve de cette autorisation la demande budgétaire suivante soit approuvée et que le président la soumette à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Le sénateur Beaudoin: A-t-on prévu un plafond?

Le président: Le plafond est de 16 500 \$. Il n'y a pas de limite à ce qui peut être autorisé. Certains comités dépensent des centaines de milliers de dollars. Ce sera suffisant pour le moment. En fait, si vous jetez un coup d'œil sur ce que nous avons dépensé au cours de la dernière session, vous allez constater que nous avons conclu un contrat avec le sénateur Le Moyne pour qu'il traduise les documents constitutionnels en français.

On nous a fait part des heures pendant lesquelles nous pouvions tenir nos séances courantes. Il s'agit, en l'occurrence, des mardis et mercredis, à la suspension des travaux du Sénat, et des jeudis à 9 h 30. J'espère que nous n'aurons pas à siéger à 9 h 30 le jeudi, parce que j'ai un conflit d'horaire à ce moment.

Au nombre des autres questions, le sénateur Cogger a présenté le projet de loi S-5 visant à relancer une compagnie d'assurances. Nous entendrons des représentants de la compagnie en question mardi prochain après la suspension des travaux du Sénat.

Qu'en est-il du surintendant des assurances?

M. Bélisle: Il sera présent aussi.

Le président: Nous ne devrions pas avoir besoin d'entendre d'autres témoins. Je suis conscient que nous ne sommes pas un comité directeur, mais à moins que quelqu'un ne s'y oppose, nous allons entendre ces trois témoins.

Nous passons maintenant au document préparé par Molly Dunsmuir. Il s'agit d'une excellente récapitulation des travaux du Comité au cours de la dernière session. J'ai rencontré M^{me} Dunsmuir hier et lui ai fait remarquer qu'elle avait oublié un point. Certains d'entre vous se rappelleront qu'en 1984, nous avons adopté un projet de loi portant création du Service canadien du renseignement de sécurité. À notre demande, on avait inclut dans cette loi une disposition de réexamen. Certains d'entre vous se rappelleront peut-être que nous avions même insisté pour qu'on procède à un examen parlementaire plutôt qu'à un examen par la Chambre des communes.

Le sénateur Stanbury: Cet examen ne doit-il pas avoir lieu cet été?

Le président: J'ai communiqué avec le bureau du solliciteur général. Selon eux, cet examen doit commencer avant la fin de la période de cinq ans et s'étendre sur quelques mois. On est actuellement à se demander si l'examen sera confié à un comité mixte ou s'il sera tour à tour effectué par un comité de la Chambre et par un comité sénatorial. Je n'ai pas encore consulté la direction de mon parti pour savoir si elle préfère que

[Text]

question of whether they will want a special committee or this committee to study the matter. Knowing Senator Murray's position with regard to special committees, because of the problem on our side of manning them, one might well expect that this committee will receive the assignment. At this point I envisage a reference and intermittent sittings that do not disturb our normal legislative work.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, do you know the date?

The Chairman: I do not have the date.

Ms. Kate Dunkley, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament: I think it is August.

Senator Neiman: Do we have the dates of the others mentioned on page 17?

Ms. Molly Dunsmuir, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament: I can get them for you by checking.

Senator Neiman: I have a feeling that Bill C-15, the one dealing with sexual offences against children should be reviewed.

The Chairman: I believe that one had a three-year provision.

Senator Neiman: I believe that all of them are more or less due. Certainly that legislation is extremely important for us to revisit at some point.

The Chairman: Now that we have formally approved engaging library researchers, could we ask, with respect to the statutes mentioned on page 17, for more specifics on dates? Perhaps you could report to us next Tuesday when the Senate rises.

Senator Doyle: It would be helpful to know if they are initiating the things that we allowed in the bills that we passed. It would not be the first time that the fact was turned up that nothing had been done even though the bill has been passed, that they are still waiting for the bill to become operative.

Senator Neiman: Another bill that I have in the back of my mind is the Young Offenders Act. Did that one have a review provision? It seems to me that we had a lot of discussion on that bill and that we were concerned about the implementation of some of the provisions in it.

Ms. Dunkley: We will check again, but I believe we checked into the Young Offenders Act and that we did not find a review provision, although there is the process in terms of discussing amendments. We will add that one to our list.

Senator Stanbury: Is the bill before the House of Commons now?

[Traduction]

cette question soit déferée à un comité spécial ou à notre comité. Connaissant la position du sénateur Murray au sujet des comités spéciaux et compte tenu de la difficulté, pour nous, de trouver des représentants pour faire partie de ces comités, il faut s'attendre à ce que le mandat en question nous soit confié. Pour le moment, je m'attends à recevoir un ordre de renvoi, et je songe à tenir des séances intermittentes de façon à ne pas perturber notre travail législatif courant.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, êtes-vous au courant de la date?

Le président: Je l'ignore.

Mme Kate Dunkley, Division du droit et du gouvernement, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: Je pense que c'est en août.

Le sénateur Neiman: Avons-nous les dates des autres mentionnés à la page 17?

Mme Molly Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: Je peux vérifier pour vous.

Le sénateur Neiman: Je pense que le projet de loi C-15 portant sur les délits à caractère sexuel mettant en cause des enfants, doit lui aussi être réexaminé.

Le président: Dans ce cas-ci, le réexamen devait, à ma connaissance, avoir lieu dans les trois ans suivant l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Neiman: Je crois que la totalité d'entre eux sont tous plus ou moins arrivés à échéance. Quoi qu'il en soit, il est extrêmement important que nous les réexaminions à un moment ou à un autre.

Le président: Maintenant que nous avons officiellement approuvé l'engagement des attachées de recherche de la Bibliothèque, pouvons-nous leur demander de nous fournir des dates plus précises quant au réexamen des lois mentionnées à la page 17? Peut-être pourraient-elles nous en faire part mardi prochain à la suspension des travaux du Sénat.

Le sénateur Doyle: Il serait utile que nous sachions si le processus prévu dans les projets de loi que nous avons adoptés est en marche. Ce ne sera pas la première fois que nous nous apercevrons finalement que rien n'est fait, malgré l'adoption du projet de loi, pour donner suite aux dispositions prévues.

Le sénateur Neiman: Un autre projet de loi qui me vient à l'esprit est celui sur les jeunes contrevenants. Renferme-t-il lui aussi une disposition prévoyant son réexamen? Il me semble que ce projet de loi a suscité beaucoup de discussions et que nous étions inquiets au sujet de la mise en œuvre de certaines de ses dispositions.

Mme Dunkley: Nous vérifierons, mais je crois me rappeler qu'il n'y a pas de telle disposition dans la Loi sur les jeunes contrevenants, même s'il est toujours possible de discuter de certains amendements. Nous allons l'ajouter à notre liste.

Le sénateur Stanbury: Le projet de loi est-il à l'étude devant la Chambre des communes actuellement?

[Text]

Ms. Dunkley: No, the bill has not been introduced. It is still at the federal-provincial attorneys general stage.

Senator Neiman: They keep on meeting but they are not producing anything.

The Chairman: Another statute is the Marriage Act. I have received a very slight indication from the Justice Minister that he might be interested in some discussion on this statute. I will probably suggest that the steering committee meet with the minister to see what he is prepared to do. He has a particular interest of his own in the matter. So it may be timely to talk to him.

Senator Stanbury: How many applications do we have under the Marriage Act now?

The Clerk of the Committee: I asked the Law Branch for a count and they indicated that they will provide me with a report. They have verbally reported that there are 25 petitions or possible bills.

Senator Beaudoin: I know that at the beginning of July the Department of Justice will hold a final meeting on the drafting of the French version of the Constitution of Canada. I was a member of that committee before I was appointed to the Senate. I understand that this matter will come before this committee and that finally we will have a French version of the Constitution duly enacted by the Parliament of Canada.

The Clerk of the Committee: I was told yesterday evening that that was due last December.

Senator Beaudoin: Everything was delayed for a few months and it is expected that their meeting in July will last for two or three days and then everything will be complete. They still have to put the final touches on the document and it is my understanding that this committee will study that in the fall.

The Chairman: We formed a subcommittee to deal with that matter. Perhaps Senator Neiman will remind me of who was on that committee.

Senator Neiman: I believe it was senators Flynn, Tremblay and Le Moyne. That committee never really met and we finally turned the matter over to Senator Le Moyne after he retired. We retained him to do this on his own and to report back to us.

Senator Beaudoin: Do we need a subcommittee? I would point out that the final report is enormous and it contains about 24 amendments to the BNA Act. It deals with the whole Constitution of Canada.

The Chairman: If we do not set up a subcommittee, we will require someone on the committee to go through it carefully and to give most of us who are anglophones a kind of comprehensive okay. We will have to take some kind of leap of faith because there is no way that I, as a member of this committee, could say whether it is correct or not.

Senator Neiman: Senator Flynn is still on our committee and we also have Senator Beaudoin. Perhaps we could choose one other person to assist them. Perhaps Senator Hébert could

[Traduction]

Mme Dunkley: Non, le projet de loi n'a pas été présenté. Il est toujours à l'étape de l'étude par les procureurs provinciaux et fédéraux.

Le sénateur Neiman: Ils multiplient les réunions, mais il n'en sort pas grand chose.

Le président: La Loi sur le mariage fait aussi partie des lois qui vont faire l'objet d'un réexamen. Le ministre de la Justice m'a laissé entendre qu'il pourrait être intéressé à discuter de cette loi. Je proposerai sans doute que le comité directeur rencontre le ministre pour voir ce qu'il est prêt à faire. Il a lui-même un intérêt particulier à cet égard. Le moment est donc peut-être bien choisi pour lui parler.

Le sénateur Stanbury: Combien de demandes avons-nous actuellement à propos de la Loi sur le mariage?

Le greffier du Comité: J'ai demandé à la Division du droit de me donner un chiffre et ils m'ont fait savoir qu'ils allaient me préparer un relevé. Ils m'ont indiqué verbalement qu'il y avait 25 pétitions ou projets de loi possibles.

Le sénateur Beaudoin: Je sais qu'au début de juillet, le ministère de la Justice tiendra une réunion finale sur la rédaction de la version française de la Constitution du Canada. J'ai fait partie de ce comité avant d'être nommé au Sénat. Je crois savoir que cette question sera soumise à notre comité et qu'enfin, nous aurons une version française de la Constitution dûment adoptée par le Parlement du Canada.

Le greffier du Comité: J'ai appris hier soir que l'échéance est prévue pour la fin de décembre.

Le sénateur Beaudoin: Tout a été retardé de quelques mois, mais on s'attend à ce que la réunion de juillet dure deux ou trois jours et qu'ensuite, tout sera terminé. Il restera encore la touche finale à apporter au document mais, si j'ai bien compris, notre comité en sera saisi cet automne.

Le président: Nous avons formé un sous-comité pour s'occuper de cette question. Peut-être la sénatrice Neiman pourra-t-elle me rappeler qui en faisait partie.

Le sénateur Neiman: Je crois que c'était les sénateurs Flynn, Tremblay et Le Moyne. Ce comité ne s'est jamais vraiment réuni et nous avons finalement confié cette question au sénateur Le Moyne après qu'il ait pris sa retraite. Nous lui avons demandé de s'en occuper lui-même et de nous faire ensuite rapport.

Le sénateur Beaudoin: Avons-nous besoin d'un sous-comité? Je vous rappelle que le rapport final est énorme et qu'il renferme environ 24 amendements à l'AANB. Il porte sur l'ensemble de la Constitution du Canada.

Le président: Si nous ne formons pas de sous-comité, nous allons demander à un membre du comité de l'examiner en détail et de nous donner, à la plupart de nous qui sommes anglophones, un genre d'approbation globale. Il nous faudra faire un certain acte de foi, parce qu'il n'y a aucun moyen pour moi de savoir, en ma qualité de membre du comité, si le document est correct ou non.

Le sénateur Neiman: Le sénateur Flynn fait toujours partie de notre comité, de même que le sénateur Beaudoin. Peut-être pourrions-nous désigner une autre personne pour leur venir en

[Text]

assist. As you say, we have to accept the recommendations of our francophone colleagues as to the accuracy or the appropriateness of the document.

The Chairman: If I may revert, for a moment, honourable senators, in light of the 25 additional cases pending with respect to the Marriage Act, would you consider it appropriate for me to write to the minister to point this out to him in advance of meeting with him? I could point out the problem and ask if we should meet soon and inform him that we will make ourselves available. Would that be appropriate for starters?

Senator Neiman: I would think so.

Senator Stanbury: He will not want to meet unless he has had his officials give him some guidance.

The Chairman: Frankly, Senator Stanbury, I think our problem has been with his officials.

Senator Neiman: We do not want any more guidance from them.

The Chairman: The more guidance we get from them the worse our chances are.

Senator Stanbury: Perhaps we should just spring it on him.

The Chairman: Twenty-five is a lot of cases.

Senator Stanbury: It is scandalous.
The committee adjourned.

Ottawa, Tuesday, June 27, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to authorize The Safeguard Life Insurance Company to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, met this day at 6.15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the first item on the agenda today is the consideration of Bill S-5, an Act to authorize The Safeguard Life Insurance Company to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec.

We have before us two witnesses for the petitioner: Mr. Roland Bellemare, First Vice-President and a member of the Board of Directors; and Mr. Jacques Beauregard, Corporate Secretary and General Counsel. We also have two representatives from the Office of the Superintendent of Financial Institutions: Mr. MacIsaac and Mr. Brossard.

M. Roland Bellemare, Premier vice-président du Conseil d'administration: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici aujourd'hui avec les membres de ce comité pour discuter du Projet de loi S-5. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais dire que lorsque nous sommes arrivés cet après-midi, la capitale fédérale nous a reçu avec beaucoup de «chaleur» et j'espère que dans mon exposé, vous sentirez cette même «chaleur».

[Traduction]

aide, le sénateur Hébert, par exemple. Comme vous dites, nous devons accepter les recommandations de nos collègues francophones quant à l'exactitude ou à l'à-propos du document.

Le président: Si vous voulez bien m'accorder encore quelques minutes, honorables sénateurs, à propos des 25 nouvelles causes en suspens relativement à la Loi sur le mariage, croyez-vous que je devrais le signaler par écrit au ministre en vue de notre rencontre avec lui? Je pourrais lui souligner le problème et lui préciser que nous sommes à son entière disposition s'il désire nous rencontrer à ce sujet. Cela serait-il une bonne entrée en matière?

Le sénateur Neiman: Je crois.

Le sénateur Stanbury: Il ne voudra pas nous rencontrer, à moins que ses représentants ne soient là pour le conseiller.

Le président: Franchement, sénateur Stanbury, je pense que ses représentants nous ont toujours mis les batons dans les roues.

Le sénateur Neiman: Nous en avons souper de leurs conseils.

Le président: Plus ils nous conseillent, moins nous sommes avancés.

Le sénateur Stanbury: Peut-être devrions-nous simplement le lui mentionner à brûle-pourpoint.

Le président: Tout de même, ces vingt-cinq causes représentent un nombre non négligeable.

Le sénateur Stanbury: C'est scandaleux.
La séance est levée.

Ottawa, le mardi 27 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour examiner le projet de loi S-5, Loi autorisant la continuation de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le premier point à l'ordre du jour est l'examen du projet de loi S-5, qui vise à autoriser la continuation de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

Nous avons le plaisir d'accueillir deux témoins au nom des requérants: M. Roland Bellemare, premier vice-président et membre du Conseil d'administration; et M. Jacques Beauregard, secrétaire et avocat-principal. Deux représentants du Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada sont également présents: MM. MacIsaac et Brossard.

Mr. Roland Bellemare, First Vice-President of the Board of Directors: Mr. Chairman, Honourable Senators, I am happy to be here with the members of this Committee to discuss Bill S-5. Before I get into the heart of the matter, I would like to say that when we arrived in the national capital this afternoon, we were greeted with a great deal of warmth. I hope that you will feel the same warmth in my presentation.

[Text]

En l'absence du président-directeur général de La Sauvegarde, M. Gérard Bouvier, qui est actuellement à l'étranger, permettez-moi, je vous prie, de me présenter devant vous à titre de Premier vice-président du conseil de la compagnie.

Dans l'allocution qu'il a prononcée à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi, le sénateur Cogger a retracé l'histoire de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie et a décrit sa situation actuelle en tant que compagnie à capital-actions détenues à part entière par quelques 1013 caisses populaires Desjardins, les 11 fédérations québécoises des caisses populaires et d'économie et la Confédération de ces caisses et fédérations.

Il me fait plaisir de vous remettre copie du dernier rapport annuel de notre compagnie. Notre rapport est repris en forme abrégée dans le sommaire des rapports annuels du Mouvement Desjardins dont je vous remets aussi copie. Ces deux rapports sont déjà déposés.

J'aimerais résumer brièvement l'élément essentiel du Projet de loi S-5 et répondre à toute question qu'il pourrait susciter chez vous.

Le Projet de loi S-5 vise à autoriser la continuation de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie sous forme de compagnie d'assurance-vie régie par les Lois de la province de Québec.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de l'adoption et la promulgation par la Province de Québec de la Loi sur les caisses d'épargne et de crédit (1988 L.Q. ch. 64), loi cadre régissant tous les actionnaires de La Sauvegarde.

La continuation sous la même autorité de contrôle et de surveillance que ses actionnaires ne pourra qu'être à l'avantage des actionnaires et des clients, par une transparence plus grande, effective ou appréhendée.

La clientèle de La Sauvegarde se retrouve presque exclusivement dans la province de Québec. Notre compagnie a concentré au cours des 25 dernières années ses activités au Québec et auprès de la population francophone, dont elle a fait la promotion financière depuis sa fondation.

Au cours de la dernière année et en prenant en considération la continuation, les actionnaires de La Sauvegarde ont accru son capital de 15\$ millions, premier influx de capital depuis 1911.

Honorables sénateurs, je suis convaincu que la continuation contribuera à l'émergence d'une compagnie d'assurance à vocation régionale plus forte, plus efficace, sans réduire en quelque façon sa surveillance ou sa réglementation. C'est évidemment tout à l'avantage des actionnaires, de la clientèle et de la population en général.

L'adoption du Projet de loi S-5 est essentielle à la croissance de notre compagnie et à son émergence parmi les institutions financières fortes et concurrentielles.

Le projet de loi a été approuvé par le conseil d'administration, les actionnaires et les assurés de La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie et nous avons rempli toutes les exigences relatives aux avis requis par le Règlement du Sénat et le Règlement de la Chambre des communes.

[Traduction]

In the absence of Mr. Gérard Bouvier, President and Chief Executive Officer of Safeguard, who is presently overseas, I will ask you to allow me to appear before you in my capacity as First Vice-President of the Safeguard Life Board of Directors.

In the speech that he delivered at the time of the Bill's second reading, Senator Cogger described the history of Safeguard Life Assurance Company and its present position as a life insurance company with its share capital fully owned by some 1,013 Caisses Populaires Desjardins, the 11 Quebec federations of the same caisses populaires and credit unions and the confederation of the same caisses, credit unions and federations.

It is my pleasure to provide you with a copy of our company's latest annual report. An abridged version of our report is reproduced in the summary of all annual reports of the Desjardins Group; both documents have already been provided.

I would like to briefly summarize the key aspects of Bill S-5 and then answer any questions you may have.

The purpose of Bill S-5 is to allow Safeguard Life Assurance Company to be continued as a life insurance company operating under the laws of the Province of Quebec.

The impetus for the Bill derives from the fact that Safeguard's shareholders are now operating under the *Act Concerning the Savings and Credit Unions* (1988 S.Q. ch. 64) that was recently proclaimed and adopted by Quebec.

Continuation under the same control and supervisory authority as Safeguard's shareholders can only benefit its shareholders and policyholders by creating a greater transparency or the anticipation thereof.

Safeguard's policyholders are located almost entirely in the Province of Quebec. In the past 25 years, our company has concentrated almost all its activities in Quebec and has served the Francophone population; it has promoted their financial interests since its foundation.

In preparation for the continuation, Safeguard's shareholders increased the Company's capital by \$15 million in the past year. This represents the first influx of fresh capital since 1911.

Honourable Senators, I am convinced that the continuation will contribute to the development of a stronger and more efficient regional insurance company without in any way reducing its regulation and supervision. This will obviously benefit the shareholders, policyholders and the general public.

The adoption of Bill S-5 is crucial to the growth of our company and its development into a strong and competitive financial institution.

The Bill has been approved by the Board of Directors, the shareholders and policyholders of Safeguard Life Assurance Company, and we have complied with all the notification requirements set out in the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons.

[Text]

Avant de répondre aux questions, j'aimerais ajouter que le ministre d'État aux finances, le Surintendant des institutions financières du Canada, M. Michael McKenzie, ainsi que l'Inspecteur général des institutions financières du Québec, M. Jean-Marie Bouchard, ont tous été dûment informés de notre projet: ils ont appuyé notre projet. Je vous remercie en attendant les questions.

The Chairman: Are there any questions?

Senator Stanbury: The reason we do not have many questions is because we have dealt with similar bills previously and have asked most of the questions which lie behind this kind of application. There may be new members on the committee who wish to ask questions.

The company is obviously a relatively small part of the Desjardins group. Clearly it is a regionally-oriented company, with its clientele and business almost entirely within the Province of Quebec. This seems to me to be a perfectly logical application for the company to be making.

I do not have any questions.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, je suis un nouveau venu comme le disait le sénateur Stanbury. Au point de vue de l'historique, vous êtes devant l'autorité fédérale. Au début, vous releviez de l'autorité provinciale si je comprends bien. Est-ce qu'il y a une raison particulière? Est-ce l'histoire de la compagnie qui fait que vous soyez devant nous aujourd'hui.

M. Jacques Beauregard, Secrétaire et avocat général: La Sauvegarde en 1911 a remplacé sa charte provinciale du Québec pour tomber sous la juridiction fédérale. Même récemment en 1984, lors de la fusion entre L'Économie et La Sauvegarde, à ce moment-là le conseil d'administration et ses actionnaires avaient opté pour que la nouvelle compagnie soit sous juridiction fédérale.

Le sénateur Beaudoin: Et qu'elle continue comme entreprise fédérale.

M. Beauregard: Oui, à ce moment-là les actionnaires ont demandé que nous passions sous juridiction provinciale. Cela arrive au même moment où la nouvelle Loi des caisses populaires du Québec a été mise en application le 15 mars dernier. C'était un exercice entrepris depuis déjà deux ans.

The Chairman: I should like to ask if Mr. MacIsaac or Mr. Brossard have any comments.

Mr. André Brossard, Director, Rulings Division, Regulatory Policy, Planning and Resources Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada: Mr. Chairman, when the company informed us of its plans, the only concern we had at the time was whether the policyholders were supporting the change in jurisdiction. We have received necessary assurances in this regard that more than 95 per cent of the policyholders have approved the change in jurisdiction.

Under those circumstances, we feel that there is no reason to object to the transfer of jurisdiction.

[Traduction]

Before answering any questions, I should also like to add that the Minister of State (Finance), the Superintendent of Financial Institutions for Canada, Mr. Michael McKenzie, and the Inspecteur général des institutions financières du Québec, Mr. Jean-Marie Bouchard, were also duly informed of our proposal; they all supported the Bill. Thank you. I will now answer questions.

Le président: Quelqu'un a-t-il des questions à poser?

Le sénateur Stanbury: Si nous n'avons pas de questions, c'est parce que nous avons déjà examiné des projets de loi similaires et avons posé la plupart des questions qui ont trait à une telle demande. Mais peut-être de nouveaux membres du Comité en ont-ils.

La compagnie ne représente en fait qu'une relativement petite partie du groupe Desjardins. Il s'agit manifestement d'une compagnie à vocation régionale; sa clientèle se trouve presque exclusivement au Québec et ses activités sont concentrées dans cette province. À mon avis, la demande de la compagnie est tout à fait logique.

Je n'ai pas de questions à poser.

Senator Beaudoin: Mr. Chairman, I am a newcomer, as Senator Stanbury told you. To clarify the background, you are appearing before the federal authority. Originally, you were in the provincial jurisdiction, as I understand. Is there a specific reason for this? Is it because of the company's history that you are appearing before us today?

Mr. Jacques Beauregard, Company Secretary and General Counsel: In 1911, the Safeguard replaced its Quebec provincial charter and was transferred to the federal jurisdiction. Even recently in 1984, when Economy and Safeguard were amalgamated, the Board of Directors and the shareholders decided that the company should remain in the federal jurisdiction.

Senator Beaudoin: And that it continue as a federally-regulated company.

Mr. Beauregard: Yes, at that time the shareholders asked that we be transferred to provincial jurisdiction. This took place when the new Act on credit unions in Quebec came into effect on March 15, 1988. This had already been in the making for two years.

Le président: MM. MacIsaac ou Brossard ont-ils des commentaires à faire?

M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation, Secteur de la politique de réglementation de la planification et des ressources, Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada: Monsieur le président, lorsque la compagnie nous a fait part de ses intentions, la seule chose qui nous préoccupait à ce moment-là, c'était de savoir si les actionnaires approuvaient ou non ce transfert de juridiction. On nous a informé que plus de 95 p. 100 des actionnaires étaient d'accord.

Compte tenu des circonstances, nous n'avons aucune raison de nous opposer à ce transfert de juridiction.

[Text]

The Chairman: Mr. du Plessis, with respect to either the petition or the bill, as our counsel, do you have any comments to make?

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: One of my roles as parliamentary counsel is to provide advice and assistance to individuals and corporations who petition Parliament for private bills.

In the case of Bill S-5, I am satisfied that the legislative facts, as set out in the preamble, are correct and that the bill is in proper legislative form. There are some minor editorial corrections to be made in the preamble, but they do not in any way affect the substance of the facts as stated therein and do not require formal motions to amend. If the bill is enacted by Parliament it will accomplish the prayer of the petitioner as set out in the preamble.

The Chairman: Thank you very much.

Honourable senators, if there are no questions for either of our witnesses from the Superintendent of Financial Institutions Canada or for Mr. du Plessis, I would entertain a motion that I report this bill without amendment.

Senator Beaudoin: I will move that, Mr. Chairman.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Contrary, if any? Carried. Thank you very much.

Ottawa, Tuesday, June 27, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-30, to amend the Judges Act, met this day at 6.30 p.m., to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, please do not move. We have another item on our agenda this afternoon. Bill C-30, which was referred to this committee, contains amendments to the Judges Act.

We have with us Mr. Harold Sandell, Legal Counsel and Judicial Affairs Officer from the Department of Justice. You have heard the comments in the chamber—both my presentation of the bill on second reading and Senator Frith's response on behalf of the opposition—and I trust that this is not a lengthy matter. I thought that honourable senators might wish to proceed with it.

Mr. Sandell, please come forward. Do you have any comments to give to us with respect to Bill C-30?

Mr. Harold Sandell, Legal Counsel, Department of Justice: I will be very brief, Mr. Chairman.

As honourable senators are well aware, Bill C-30 is a modest proposal. It has six substantive provisions. The first is to respond to provincial and territorial increases in the size of Superior and Country Courts as legislated by the provinces and territory involved.

[Traduction]

Le président: Monsieur du Plessis, en tant que conseiller du Comité, avez-vous des observations à faire au sujet de la pétition ou du projet de loi?

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: En tant que conseiller parlementaire, mon rôle consiste, entre autres, à fournir des conseils et de l'aide aux particuliers et aux sociétés qui présentent une pétition tendant à l'adoption de projets de loi d'intérêt privé.

En ce qui concerne le projet de loi S-5, le préambule et le contenu de celui-ci sont conformes aux règles législatives. Quelques petites erreurs de rédaction doivent être corrigées dans le préambule, mais elles n'influent aucunement sur le fond du projet de loi, de sorte qu'il ne sera pas nécessaire de déposer des motions officielles d'amendement. Le Parlement, s'il adopte le projet de loi, donnera suite à la demande présentée par les requérants dans le préambule.

Le président: Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, si vous n'avez pas d'autres questions à poser aux représentants du Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada ou à M. du Plessis, quelqu'un peut-il proposer qu'il soit fait rapport du projet de loi sans propositions d'amendement?

Le sénateur Beaudoin: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Y en a-t-il qui sont contre? La motion est adoptée. Je vous remercie.

Ottawa, le mardi 27 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 h 30 pour examiner le projet de loi C-30, Loi modifiant la Loi sur les juges.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je vous demanderais de rester à vos places. Nous avons un autre point à l'ordre du jour cet après-midi, soit le projet de loi C-30, dont le Comité a été saisi, qui vise à modifier la Loi sur les juges.

Nous avons le plaisir d'accueillir M. Harold Sandell, avocat et responsable des affaires judiciaires au ministère de la Justice. Vous avez déjà entendu le discours que j'ai prononcé au Sénat sur le projet de loi à l'étape de la deuxième lecture et la réponse qu'a donnée le sénateur Frith, au nom de l'opposition. J'espère que cela ne prendra pas trop de temps. J'ai pensé que les honorables sénateurs aimeraient aller de l'avant avec cette question.

Monsieur Sandell, avez-vous des observations à faire au sujet du projet de loi C-30?

M. Harold Sandell, avocat, ministère de la Justice: Je serai bref, monsieur le président.

Comme le savent les honorables sénateurs, le projet de loi C-30 est très modeste. Il vise six grands objectifs. Le premier est de tenir compte de l'augmentation du nombre de juges de cours supérieures et de comté qui est décrétée aux termes de lois provinciales ou territoriales.

[Text]

Secondly, the bill will replenish the so-called pool, which is provided for by subsection 24(3) of the Judges Act, to make contingent provision for future increases in the number of judicial provisions.

Thirdly, the bill will increase the incidental allowance of federally appointed judges from \$1,000 to \$2,500 per year and will increase the northern allowance of federally appointed judges in the Yukon and Northwest Territories from \$4,000 to \$6,000 per year.

Fourthly, the bill will provide a removal allowance on retirement for judges of the Supreme, Federal and Tax Courts of Canada—the so-called section 101 courts—who at the time of their appointment were required to move to the National Capital Region.

Finally, the bill will establish a statutory entitlement to the lump-sum payment now given, on the strength of a Treasury Board Minute, to the surviving spouse of a judge who dies while in office. This payment is equal to one-sixth of the annual salary of the judge. That is a one-time lump sum payment.

In totality, that is what the bill does.

Senator Doyle: Approximately four or five years ago there was some controversy—I have lost track of the detail of it—over concessions for northern taxpayers in our income tax department as to which communities in the territories would in the future be allowed to take advantage to them. Is that northern concession general now in the territories? I am trying to compare the man who must live there and contend with the costs, the man on the street, to what we are proposing here in the way of a more generous allowance for the man on the bench.

Mr. Sandell: Frankly, I am not aware as to how this would relate to either other income tax related provisions or other allowances, for instance, for public servants or others in the north.

Concerning the increase of the northern allowance, while it is not one of the recommendations of the Guthrie commission, the 1986 triannual commission on judges salaries and benefits, the other three allowance-related amendments are direct recommendations of the Guthrie commission report which was tabled in March 1987.

Presently, there are only three federally appointed judges resident in the territories: one in the Yukon and two in the Northwest Territories. There is a third judge of the Northwest Territories Supreme Court who is on leave of absence as executive director of the Canadian Judicial Centre here in Ottawa. So there are only three resident judges to whom this increase in northern allowance from \$4,000 to \$6,000 per year will apply. It was something that was given consideration in view of the known higher cost of living in the north. However, I am not in a position to say how this would relate to either provision or lack of provision for other northern residents in the Income Tax Act or elsewhere.

[Traduction]

Deuxièmement, d'augmenter le fonds de réserve prévu par le paragraphe 24(3) pour tenir compte de toute augmentation future dans le nombre de traitements qu'il est possible de verser.

Troisièmement, d'accroître l'indemnité de faux frais de 1 000 \$ à 2 500 \$ par année, et d'accroître de 4 000 \$ à 6 000 \$ aussi l'indemnité supplémentaire de vie chère accordée aux juges du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest nommés par le gouvernement fédéral.

Quatrièmement, de prévoir une allocation de transfert pour les juges à la retraite de la Cour suprême, de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt—soit les cours de l'article 101—qui, par suite de leur nomination, ont été obligés de s'établir dans la région de la Capitale nationale.

Enfin, le projet de loi prévoit le versement d'un montant forfaitaire qui est actuellement accordé, sur décision du Conseil du Trésor, au conjoint survivant d'un juge décédé en exercice. Ce montant correspondra au sixième du traitement annuel que le juge recevait. Il ne sera versé qu'une seule fois.

Voilà, en gros, l'objet du projet de loi.

Le sénateur Doyle: Il y a quatre ou cinq ans, il y a eu une vive controverse—je ne me souviens plus des détails de l'affaire—au ministère du Revenu concernant les indemnités versées aux habitants vivant dans des régions éloignées. On se demandait quelles collectivités du Nord auraient droit, dans les années à venir, à cette indemnité. Les habitants des territoires y ont-ils droit? J'essais d'établir une comparaison entre la personne qui est obligée d'habiter dans cette région et de s'adapter aux prix en vigueur, c'est-à-dire le simple citoyen, et le juge qui aurait droit à une allocation plus généreuse.

M. Sandell: En toute honnêteté, je ne vois pas comment on peut comparer cela aux indemnités prévues par la Loi de l'impôt sur le revenu et les autres indemnités qui sont consenties, par exemple, aux fonctionnaires ou autres personnes habitant dans le Nord.

Pour ce qui est de l'augmentation de l'indemnité de vie chère, bien qu'elle ne figure pas dans les recommandations de la Commission Guthrie de 1986 sur le traitement et les avantages des juges, les trois autres amendements visant les indemnités découlent directement des recommandations du rapport Guthrie, qui a été déposé en mars 1987.

À l'heure actuelle, il n'y a que trois juges nommés par le gouvernement fédéral qui habitent dans le Nord: un se trouve au Yukon, les deux autres dans les Territoires du Nord-Ouest. Il y a un troisième juge de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest qui est en congé sabbatique. Il est le directeur du Conseil canadien de la magistrature, à Ottawa. Il n'y a donc que trois juges résidents qui bénéficieraient de l'augmentation de l'indemnité de vie chère, laquelle passerait de 4 000 à 6 000 \$ par an. Nous avons cru bon de leur accorder cette hausse puisque le coût de la vie est plus élevé dans le Nord. Toutefois, je ne suis pas en mesure de vous dire comment on peut comparer cela aux autres indemnités auxquelles les autres habitants du Nord ont droit ou pas en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

[Text]

Senator Doyle: My concern is more for the general citizen than any concern over the judges receiving this allowance. I wonder at how people contend with all of the things that go with life in the north. I am not objecting to the allowance for judges; I would like to have been reassured that we had been generous throughout the territories.

The Chairman: I take it that you yourself were a public servant in the north. I notice that you have a call to the Bar in the Northwest Territories.

Mr. Sandell: Yes. I was not a resident in the north, but I have frequently travelled north on what we refer to as the Department of Justice's northern flying squad as a federal prosecutor on circuit in the Northwest Territories. One thing that northern judges are subjected to perhaps more than any other federally appointed judges is the constant requirement for travel. The four resident judges in the Northwest Territories and the Yukon—now three as a result of one leave of absence in Ottawa—are required to travel constantly on circuit. Sometime these circuits can last two or three weeks and involve travelling from small hamlet to small hamlet by aircraft, quite frequently a float plane. I have gone on northern circuit using float planes.

Senator Doyle: In the steps of Judge Sissons.

Mr. Sandell: That is right. He was the pioneer, followed by Judge Morrow. I am not sure who was first.

It is a constant requirement of federally and territorially appointed judges in the north to travel on northern circuits to some remote hamlets and communities in the north in all seasons. Courts have been held in aircraft, airports and community halls—whatever is available.

Senator Fairbairn: When you refer to "reasonable incidental expenditures," to what are you referring?

Mr. Sandell: The stipulation in the Judges Act itself. The expenditures for the incidental allowance must relate to their "office of the judge." It covers such costs as repair and replacement of court attire—for instance, the purchase and replacement of robes, the purchase of law books and periodicals, membership in legal and judicial organizations, and other similar expenses not recoverable under any of the other provisions of the Judges Act. It has to be directly related to the office of the judge. For instance, a wall painting or furniture would not qualify. It has to be directly court and judge related.

The Chairman: Subscription to a law report service would comply, but *Time* magazine would not?

Mr. Sandell: Exactly.

In particular, this is an allowance which is used to a great degree by judges who are not resident in major centres.

In many provinces, even in those provinces that do not have district or county courts, federally-appointed judges are resident in smaller centres where the local law library may not have all of the books and journals required by a judge to pre-

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Ce qui m'intéresse avant tout, c'est le simple citoyen et non pas le juge qui reçoit cette allocation. Je me demande comment font les gens pour s'adapter aux conditions de vie dans le Nord. Je ne suis pas contre l'idée de verser une indemnité aux juges. J'aurais tout simplement aimé savoir qu'on a fait preuve de générosité à l'égard de tous ceux qui habitent les territoires.

Le président: Je présume que vous avez vous même travaillé comme fonctionnaire dans le Nord. Je vois que vous pratiquez dans le Nord.

M. Sandell: Oui. Je n'habite pas dans le Nord mais j'y vais souvent en tant que membre de l'équipe volante du ministère de la Justice. J'agis en qualité de procureur pour le compte du gouvernement fédéral dans les Territoires du Nord-Ouest. Les juges du Nord canadien sont appelés à voyager beaucoup plus que les autres juges nommés par le gouvernement fédéral. Les quatre juges résidents des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon—ils sont trois actuellement parce qu'il y en a un en congé sabbatique à Ottawa—sont constamment appelés à voyager. Ces voyages peuvent parfois durer deux ou trois semaines et ils doivent se rendre d'un hameau à un autre par avion et très souvent par hydravion. Il m'est arrivé à l'occasion de me déplacer en hydravion.

Le sénateur Doyle: Tout comme l'a fait le juge Sissons.

M. Sandell: C'est exact. Il a été l'un des pionniers dans ce domaine, suivi du juge Morrow. Je ne sais pas qui a été le premier à le faire.

Les juges nommés par le gouvernement fédéral et les Territoires dans le Nord sont appelés à voyager en toute saison et à se rendre dans des hameaux et des localités éloignées. On a tenu des procès à bord d'avions, dans des aéroports, dans des salles communautaires—dans tous les endroits disponibles.

Le sénateur Fairbairn: Qu'est-ce que vous entendez par «faux frais»?

M. Sandell: Ce que dit la Loi sur les juges. Il s'agit des dépenses auxquelles les juges s'exposent «dans l'accomplissement de leurs fonctions». Cela englobe les dépenses d'habillement, c'est-à-dire l'achat et le remplacement des toges, l'achat d'ouvrages et de revue de droit, l'adhésion à des associations d'avocats et autres dépenses similaires non remboursables en vertu d'une autre disposition de la Loi sur les juges. Ces dépenses doivent être directement liées à l'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent, par exemple, se faire rembourser les dépenses liées à l'achat d'un tableau ou de meubles. Elles doivent être liées à leur travail.

Le président: L'abonnement à des ouvrages de droit compterait, mais non pas à la revue «Time» n'est-ce pas?

M. Sandell: C'est exact.

De façon plus précise, cette indemnité est utilisée dans une large mesure par les juges qui n'habitent pas les grands centres.

Dans de nombreuses provinces, même dans celles où il n'existe pas de cours de district ou de comté, les juges nommés par le gouvernement fédéral habitent dans de petites localités où la bibliothèque locale ne possède pas tous les ouvrages et les

[Text]

pare his judgment or prepare for court. I know, for instance, that in some provinces this device is particularly heavily used by judges who are resident in the smaller judicial centres. I know, for example, that on the prairies it is commonly used for that purpose to bring them up to par with their big city confrères, so far as library facilities or the availability of law books are concerned.

I might add that when I referred to the incidental allowances and accountable annual allowance, the receipts are submitted to the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs who vets each and every one of those receipts before the judge is reimbursed.

The Chairman: Are there any further questions? There being no further questions then, honourable senators, is it your recommendation that we report this bill without amendment?

Senator Beaudoin: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you very much for being here this evening, Mr. Sandell.

Honourable senators, on that happy note I will entertain a motion to adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

journaux dont a besoin un juge pour rédiger son jugement ou se préparer en vue d'un procès. Je sais, par exemple, que dans certaines provinces les juges qui habitent dans les petits centres utilisent beaucoup cette indemnité. Dans les Prairies par exemple, ils s'en servent pour acheter des ouvrages de manière à ce que les bibliothèques de ces endroits soient aussi bien équipées que celles des grands centres.

Je voudrais ajouter que, en ce qui concerne les faux frais et l'indemnité annuelle, les reçus sont versés au Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale qui doit approuver chacun des récépissés avant qu'un juge puisse être remboursé.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Dans ce cas, honorables sénateurs, quelqu'un peut-il proposer qu'il soit fait rapport de ce projet de loi sans propositions d'amendement?

Le sénateur Beaudoin: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie d'être venu témoigner devant nous ce soir, monsieur Sandell.

Honorables sénateurs, après cette heureuse décision, je propose que la séance soit levée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Meeting of Tuesday, June 27, 1989:

(1) *For Bill S-5:*

From The Safeguard Life Assurance Company:

Mr. Rolland Bellemare, First Vice-President of the Board of Directors;

Mr. Jacques Beauregard, Corporate Secretary and General Counsel.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:

Mr. D. A. MacIsaac, Director General, Life Insurance Division, Insurance and Pension Sector;

Mr. A. Brossard, Director, Rulings Division, Regulatory Policy, Planning and Resources Sector.

(2) *For Bill C-30:*

From the Department of Justice:

Mr. Harold Sandell, Counsel, Administration, Reform and Judicial Affairs.

Réunion du mardi 27 juin 1989:

1) *Pour le Projet de loi S-5:*

Pour La Sauvegarde Compagnie d'assurance sur la vie:

M. Rolland Bellemare, premier vice-président du conseil d'administration;

M. Jacques Beauregard, secrétaire et avocat-général.

Du Bureau du surintendant des institutions financières Canada:

M. D. A. MacIsaac, directeur général, Division de l'assurance-vie, Secteur de l'assurance et des pensions;

M. A. Brossard, directeur, Division de l'interprétation, Secteur de la politique de réglementation de la planification et des ressources.

2) *Pour le Projet de loi C-30:*

Du ministère de la Justice:

M. Harold Sandell, avocat, Service du droit administratif et des affaires judiciaires.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Tuesday, December 19, 1989
Wednesday, December 20, 1989

Issue No. 2

Complete Proceedings on:

Bill S-9, An Act to amalgamate the two corporations known, respectively, as "The Governing Council of The Salvation Army, Canada East" and "The Governing Council of The Salvation Army, Canada West"

and

Bill C-47, An Act to amend the Canada
Elections Act

INCLUDING:

Report S-9 and C-47

APPEARING:

Mr. Murray Cardiff, M.P.,
Parliamentary Secretary to the Deputy Prime
Minister and to the President of the Queen's
Privy Council

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mardi 19 décembre 1989
Le mercredi 20 décembre 1989

Fascicule n° 2

Unique fascicule concernant:

Projet de loi S-9, Loi fusionnant les deux corporations appelées respectivement «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Est du Canada)» et «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Ouest du Canada)»

et

Projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi électorale
du Canada

Y COMPRIS:

Projet de loi S-9 et C-47

COMPARAÎT:

M. Murray Cardiff, député,
secrétaire parlementaire du vice-premier
ministre et du Conseil privé de la Reine



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*
The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Chaput-Rolland	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Petten
Hébert	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès removed (June 21, 1989).

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Buckwold (June 27, 1989).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz
Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Chaput-Rolland	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Petten
Hébert	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès enlevé (le 21 juin 1989).

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold (le 27 juin 1989).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, December 12, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bill S-9, An Act to amalgamate the two corporations known, respectively, as "The Governing Council of The Salvation Army, Canada East" and "The Governing Council of The Salvation Army, Canada West", and to make necessary provisions regarding the charter of the amalgamated corporation, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, December 19, 1989:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Atkins moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill C-47, An Act to amend the Canada Elections Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Atkins moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 12 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, c.p., que le Projet de loi S-9, Loi fusionnant les deux corporations appelées respectivement «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Est du Canada)» et «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Ouest du Canada)» et édictant des mesures nécessaires relativement à la charte de la corporation issue de cette fusion, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, c.p., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 19 décembre 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Atkins propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le Projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Atkins propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 19, 1989

(3)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 6:00 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Nurgitz and Stanbury. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Atkins.

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate; *From the Library of Parliament:* Miss Mollie Dunsmuir, Researcher to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Lt.-Col. Bruce Halsey, Government Liaison Office, The Salvation Army;

Mr. Digby Viets, Senior Counsel, Legal Services Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 12, 1989, began consideration of Bill S-9, "An Act to amalgamate the two corporations known, respectively, as "The Governing Council of The Salvation Army, Canada East" and "The Governing Council of The Salvation Army, Canada West", and to make necessary provisions regarding the charter of the amalgamated corporation, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs".

Messrs. Halsey and Viets made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the Chairman report Bill S-9 without amendment.

The Committee considered its future business of the Committee pertaining to Bill C-47.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 20, 1989

(4)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Fairbairn, Frith, Lewis and Nurgitz. (5)

Other Senator present: The Honourable Senator Atkins.

In attendance: *From the Library of Parliament:* Miss Mollie Dunsmuir, Researcher to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: Mr. Murray Cardiff, M.P., Parliamentary Secretary to the Deputy Prime Minister and to the President of the Queen's Privy Council.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 19 DÉCEMBRE 1989

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Nurgitz et Stanbury. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Atkins.

Aussi présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat; *De la Bibliothèque du Parlement,* M^{lle} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche pour le Comité.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Lt-col. Bruce Halsey, Bureau de liaison avec le gouvernement, Armée du Salut;

M. Digby Viets, avocat-conseil, Services juridiques, Ministère des Consommateurs et des Sociétés Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 décembre 1989, le Comité entreprend l'étude du projet de loi S-9, Loi fusionnant les deux corporations appelées respectivement «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Est du Canada)» et «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Ouest du Canada)» et édictant des mesures nécessaires relativement à la charte de la corporation issue de cette fusion.

MM. Halsey et Viets font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu—Que le président fasse rapport du projet de loi S-9 sans amendement.

Le Comité examine le calendrier des travaux sur le projet de loi C-47.

À 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 20 DÉCEMBRE 1989

(4)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Fairbairn, Frith, Lewis et Nurgitz. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Atkins.

Aussi présente: *De la Bibliothèque du Parlement:* Miss Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît: M. Murray Cardiff, député, secrétaire parlementaire du vice-premier ministre et du président du Conseil privé de la Reine.

Witness:

Mr. Yvon Tarte, Executive Director and General Counsel, Elections Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 19, 1989, began consideration of Bill C-47, "An Act to amend the Canada Elections Act".

Messrs. Cardiff and Tarte made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the Chairman report Bill C-47 without amendments.

At 1:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Témoin:

M. Yvon Tarte, directeur exécutif et conseiller général, Élections Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 décembre 1989, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-47, «Loi modifiant la Loi électorale du Canada».

MM. Cardiff et Tarte font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu—Que le président fasse rapport du projet de loi C-47 sans amendement.

À 13 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, December 20, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-9, An Act to amalgamate the two corporations known, respectively, as "The Governing Council of the Salvation Army, Canada East" and "The Governing Council of The Salvation Army, Canada West", and to make necessary provisions regarding the charter of the amalgamated corporations, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, December 12, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Wednesday, December 20, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-47, An Act to amend the Canada Elections Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, December 19, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 20 décembre 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-9, Loi fusionnant les deux corporations appelées respectivement «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Est du Canada)» et «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Ouest du Canada)» et édictant des mesures nécessaires relativement à la charte de la corporation issue de cette fusion, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 12 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 20 décembre 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 19 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 19, 1989

[Text]

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-9, to amalgamate the two corporations known, respectively, as "The Governing Council of The Salvation Army, Canada East" and "The Governing Council of the Salvation Army, Canada West", and to make necessary provisions regarding the charter of the amalgamated corporation, met this day at 6 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have tried the patience of Lieutenant Colonel Bruce Halsey, the Government Liaison Officer of the Salvation Army, who has been here since shortly after 2 o'clock. He is now not only an expert on government relations for the Salvation Army, but on the affairs of the Senate generally. We thank him for his patience.

Bill S-9 would amalgamate the two corporations known respectively as "the Governing Council of the Salvation Army, Canada East" and "the Governing Council of the Salvation Army, Canada West" and carry out the necessary provisions regarding that change. The bill was sponsored in the Senate by Senator Balfour and responded to by Senator Stanbury. We also have as witnesses Mr. Digby Viets of Consumer and Corporate Affairs Canada and Mr. Raymond du Plessis, Parliamentary Counsel to the Senate.

Colonel Halsey, I understand you have an opening statement. Please proceed.

Lieutenant-Colonel Bruce Halsey, Government Liaison Officer, Salvation Army: Mr. Chairman and honourable senators, I apologize for my voice. First, on behalf of the Salvation Army I would like to express the gratitude of Commissioner Pratt, the head of our movement in Canada, and myself for your warm support and generous assistance. Senator Balfour and Senator Stanbury were most kind in their remarks during second reading of the bill. At one point I was caught between covering my face with my hands and bursting my buttons at another because your remarks were so generous. May God help us always and everywhere to live up to your expectations.

The bill, which was sponsored by my old high school friend, Senator Jim Balfour, has as its aim, as he stated, to streamline and render more efficient the corporate administration of the Salvation Army. It is requested that you affirm this progressive step in our development by supporting this bill. The affairs of both the Salvation Army, Canada East and the Salvation Army, Canada West have been administered from Toronto for many years, and the same five members compose both governing councils. The two corporations are identical and the repeal of the separate statute which incorporated the governing council of the Salvation Army, Canada West will complete the amalgamation of the two corporations.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi S-9, Loi fusionnant les deux corporations appelées respectivement «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Est du Canada)» et «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Ouest du Canada)» et édictant des mesures nécessaires relativement à la charte de la corporation issue de cette fusion, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons abusé de la patience du lieutenant-colonel Bruce Halsey, officier de liaison avec le gouvernement de l'Armée du Salut, qui est arrivé ici un peu après 14 heures. Le voilà maintenant spécialiste des affaires du Sénat en général en plus d'être l'expert de l'Armée du Salut en matière de relations avec le gouvernement. Nous le remercions de sa patience.

Le projet de loi S-9 a pour but de fusionner les deux corporations appelées respectivement «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Est du Canada)» et «Conseil de direction de l'Armée du Salut (Ouest du Canada)» et d'édicter les mesures nécessaires à l'égard de ce changement. Au Sénat, le sénateur Balfour a présenté le projet de loi, et le sénateur Stanbury a donné la réplique. Nous entendrons également comme témoin M. Digby Viets, de Consommateurs et Sociétés Canada, ainsi que M. Raymond du Plessis, conseiller parlementaire auprès du Sénat.

Je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire, colonel Halsey; nous vous écoutons.

Le lieutenant-colonel Bruce Halsey, officier de liaison avec le gouvernement, Armée du Salut: Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous prie d'excuser ma voix. Tout d'abord, au nom de l'Armée du Salut, j'aimerais vous faire part de la gratitude du commissaire Pratt, notre chef au Canada, et, en mon nom propre, vous remercier de votre appui enthousiaste et de votre aide généreuse. Les sénateurs Balfour et Stanbury ont tenu des propos extrêmement aimables lors de la deuxième lecture du projet de loi. Votre grandeur d'âme est telle qu'à un moment j'ai eu envie de me couvrir le visage de mes mains pour cacher mon émotion et, à un autre, de gonfler la poitrine de fierté au point d'en faire sauter les boutons de ma veste. Plaise au Ciel que nous répondions à vos attentes.

Le projet de loi, dont mon vieil ami le sénateur Jim Balfour, que je connais depuis l'école secondaire, est le parrain, a pour but, comme il le faisait observer, de rationaliser l'administration de l'Armée du Salut et d'accroître son efficacité. Nous vous demandons d'appuyer ce projet de loi pour nous permettre de faire progresser notre organisation. Cela fait des années que l'Armée du Salut (Est du Canada) et l'Armée du Salut (Ouest du Canada) sont toutes deux administrées depuis Toronto et que les mêmes cinq personnes composent le Conseil de direction des deux corporations, qui sont identiques. Par conséquent, l'abrogation de la loi distincte en vertu de laquelle le Conseil de direction de l'Armée du Salut (Ouest du Canada)

[Text]

Again, I extend my sincere thanks for your assistance and your encouragement, and may you and yours in full measure enjoy the peace and the joy that this special season brings. God bless you each and every one. I would be glad to answer any questions you may have.

The Chairman: Are there any questions for Colonel Halsey? If not, as I mentioned, Mr. Digby Viets, Senior Counsel of the Legal Services Branch of the Consumer and Corporate Affairs Canada, is here.

Mr. Viets, you have examined this bill. Might we hear any comments you would have.

Mr. Digby Viets, Senior Counsel, Legal Services Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada: I have examined the bill and I have no comments, other than to say that the only way the purposes of this bill can be achieved is through this special act.

The Chairman: Honourable senators, are there any questions for Mr. Viets? If not, Mr. du Plessis, our Parliamentary Counsel would like to comment on the bill.

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate: As you know, Mr. Chairman, my role as parliamentary counsel is to give advice to the petitioner through the petitioner's counsel regarding the preliminary procedures and the requirements relating to the introduction of a private bill in the Senate. In effect, I have acted as liaison between the petitioner and the Senate, and I am satisfied that the facts as set out in the preamble are correct and, furthermore, that the bill is in proper legislative form. I believe that the bill, if enacted by Parliament, will accomplish the entity of the petitioner as set out in the preamble.

The Chairman: Are there any questions?

Senator Stanbury: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, December 20, 1989

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-47, to amend the Canadian elections Act, met this day at 1.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we are dealing with Bill C-47, which was referred by the Senate yesterday. We have two witnesses, Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary to the Deputy Prime Minister and Mr. Yvon Tarte, Executive Director and General Counsel, Elections Canada.

Mr. Murray Cardiff, M.P., Parliamentary Secretary to the Deputy Prime Minister and to the President of the Queen's Privy Council: It is a pleasure to appear before the Senate

[Traduction]

a été constitué achèvera en fusionnement des deux corporations.

Je vous remercie encore de votre aide et de votre appui, et je vous souhaite, à vous et à ceux qui vous sont chers, de goûter pleinement la paix et la joie qu'apporte le temps des fêtes. Que Dieu bénisse chacun d'entre vous. Je répondrai maintenant à vos questions avec plaisir.

Le président: Y a-t-il des questions? Sinon, comme je l'ai mentionné plus tôt, nous entendrons M. Digby Viets, avocat-conseil aux Services juridiques du ministère des Consommateurs et des Sociétés.

Monsieur Viets, vous avez examiné le projet de loi. Avez-vous des observations à faire?

M. Digby Viets, avocat-conseil, Services juridiques, Consommateurs et Sociétés Canada: J'ai examiné le projet de loi et je n'ai pas de commentaires à faire, si ce n'est de préciser que cette loi spéciale constitue le seul moyen par lequel le but visé par le projet de loi pourra être atteint.

Le président: Honorables sénateurs, avez-vous des questions à poser à M. Viets? S'il n'y a pas de questions, M. du Plessis, notre conseiller parlementaire, aimerait faire des observations au sujet du projet de loi.

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat: Comme vous le savez, monsieur le président, j'ai pour rôle en qualité de conseiller parlementaire de donner au requérant, par l'intermédiaire de son avocat, des conseils au sujet des formalités préliminaires et de la marche à suivre pour présenter un projet de loi privé au Sénat. En fait, j'ai assuré la liaison entre le requérant et le Sénat, et je suis convaincu que les faits énoncés dans le préambule du projet de loi sont exacts et, qui plus est, que le projet de loi est conforme aux exigences législatives. J'estime que ce projet de loi, si le Parlement l'adopte, réalisera la fusion demandée dans le préambule.

Le président: Y a-t-il des questions?

Le sénateur Stanbury: Je propose le renvoi du projet de loi sans modification.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 20 décembre 1989

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le projet de loi C-47, modifiant la Loi électorale du Canada.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous pencherons aujourd'hui sur le projet de loi C-47, dont le Sénat nous a saisis hier. Nous entendrons deux témoins, MM. Murray Cardiff, secrétaire parlementaire du vice-premier ministre, et Yvon Tarte, directeur exécutif et avocat général, Elections Canada.

M. Murray Cardiff, député, secrétaire parlementaire du vice-premier ministre et du président du Conseil privé de la Reine: Je suis ravi de comparaître à nouveau devant un comité

[Text]

once again. First, I should make it clear that I am not very knowledgeable about the Canada Elections Act, but it does come under the purview of my minister, and we recognize the discrepancy or concern that was created by an omission in the Revised Statutes of 1985. There is an urgency to correct one particular item, and that is the purpose of this bill. The urgency is as a result of upcoming by-elections.

The Chairman: The one error being that a person qualified to be a candidate did not have to be an elector. So, for example, a six-year old child could qualify.

Mr. Cardiff: Mr. Tarte is probably more conversant with the situation than I, but apparently in the legislation of 1985 one part of the old act was eliminated, and that automatically removed another portion of the act leaving this omission. It is a technical error, and the Chief Electoral Officer has asked that it be rectified.

Senator Frith: Has anything happened between December 12, 1988 and today to which this amendment would apply?

Mr. Yvon Tarte, Executive Director and General Counsel, Elections Canada: The simple answer is no. The only occasion in which something could have happened is in the present by-election in Chamblis. Until this bill is passed, I suppose something could happen.

Senator Lewis: As I understand it, it was not the original act, but the consolidations.

Senator Frith: In the Revised Statutes.

Mr. Tarte: That is correct. The previous statutes, which applied until December 12, 1988, contained a provision which said that in order to run as a candidate you had to qualify as an elector. Also included in the subsection was the old provision that British citizens qualified. When the Department of Justice redrafted the legislation, they saw only the last part and took the whole section out, instead of taking out only the British citizenship portion. They omitted the whole section, and therein lies the problem.

Mr. Cardiff: I should also mention that there was no objection to this bill in the House of Commons and that it received unanimous consent in all three stages.

Senator Lewis: During the last election, I believe we used the handbook that had been issued, which contained what was in the original act and which was not in the Revised Statutes.

Senator Atkins: Senator Corbin and Senator Stewart have raised some questions with regard to the 1985 act. I was not here at the time, so I am not a witness to what happened, but their concern lies with the discrepancies in the translation from English to French. There was a commitment that with that act of 1985 these discrepancies would be corrected in due process in the following years. They are now asking whether those discrepancies were ever corrected.

[Traduction]

sénatorial. Tout d'abord, permettez-moi de vous signaler que je ne connais pas très bien la Loi électorale du Canada; mais elle est du ressort du ministre pour qui je travaille et nous admettons que l'omission décelée dans les Lois révisées de 1985 ait pu créer des divergences et des préoccupations. Il faut donc redresser la situation le plus tôt possible, et c'est l'objectif visé par le projet de loi. L'urgence vient en outre de ce qu'une élection complémentaire aura bientôt lieu.

Le président: L'erreur à laquelle vous faites allusion est que quiconque pouvant être candidat à une élection n'est pas tenu d'avoir qualité d'électeur. Ainsi, un enfant de six ans pourrait être éligible.

M. Cardiff: M. Tarte connaît probablement la situation mieux que moi mais, apparemment, une partie de l'ancienne loi a été supprimée dans la loi de 1985, ce qui a eu pour effet d'en éliminer une autre partie et a donné lieu à l'erreur. Il s'agit d'une erreur technique, et le directeur général des élections a demandé de la rectifier.

Le sénateur Frith: S'est-il produit un événement entre le 12 décembre 1988 et aujourd'hui auquel s'appliquerait cet amendement?

M. Yvon Tarte, directeur exécutif et avocat général, Élections Canada: Non. Seule l'élection complémentaire qui se déroule actuellement à Chamblis aurait pu poser un problème. Cependant, tant que le projet de loi ne sera pas adopté, nous courrons des risques.

Le sénateur Lewis: Si je comprends bien, ce n'est pas la Loi initiale mais la codification qui soulève un problème.

Le sénateur Frith: Les Lois révisées.

M. Tarte: C'est exact. La loi précédente, qui s'appliquait jusqu'au 12 décembre 1988, contenait une disposition en vertu de laquelle, pour être un candidat éligible, une personne doit avoir qualité d'électeur. Le paragraphe en question stipulait également que les citoyens britanniques étaient éligibles. Lorsque les rédacteurs du ministère de la Justice ont réécrit le texte législatif, ils n'ont vu que la dernière partie de la disposition et ont supprimé tout l'article, au lieu de ne supprimer que la partie traitant des citoyens britanniques. C'est de là que vient le problème.

M. Cardiff: Je devrais également mentionner que ce projet de loi n'a soulevé aucune objection à la Chambre et qu'il a obtenu le consentement unanime aux trois lectures.

Le sénateur Lewis: Au cours de la dernière élection, il me semble que nous avons utilisé le guide qui avait été publié pour l'occasion et qui contenait les dispositions de la loi initiale et non celles de la version publiée dans les Lois révisées.

Le sénateur Atkins: Les sénateurs Corbin et Stewart ont posé des questions au sujet de la loi de 1985. Je n'étais pas ici à l'époque, mais je crois qu'ils s'inquiétaient d'écarts existant entre le texte anglais et la version traduite en français. On s'était engagé à redresser les erreurs dans les années subséquentes. Ils demandent maintenant si ces erreurs ont effectivement été corrigées.

[Text]

Mr. Tarte: Are you referring to Chapter E-2 of the Revised Statutes of Canada, 1985—that is, the Canada Elections Act—or are we talking about the whole of the Revised Statutes containing discrepancies?

Senator Frith: I think we are talking about the elections act.

Senator Beaudoin: It is my impression that we are dealing only with Bill C-47.

Senator Frith: We are talking about the Canada Elections Act, not this particular bill.

Senator Beaudoin: I see, the main statute.

Mr. Tarte: Discrepancies exist between the old text and what has been produced by the Department of Justice in Chapter E-2 of the Revised Statutes of 1985. None of those problems are as urgent or as important as this particular measure. We have been working with justice in drafting amendments that will go through in the Miscellaneous Statute Amendments Legislation. All those amendments are going ahead as scheduled, but we thought there was some urgency with this particular amendment in view of the possibility of several by-elections being called.

Senator Atkins: That is the answer we wanted.

Senator Frith: That is exactly the answer we wanted to get on the record to deal with the questions raised in the house that do not relate directly to this bill.

The Chairman: Mr. Tarte, you indicated that the changes would proceed in the ordinary course of the scheduling of the Miscellaneous Statute Amendments Bill. Do we have any idea when that is coming?

Mr. Tarte: Elections Canada has no control over the government agenda in the presentation of bills.

Mr. Cardiff: I can take the message back to the Deputy Prime Minister and inform him of the urgency of dealing with these matters as expeditiously as possible.

Senator Frith: We are not trying to interfere with the election operations, which do not affect the Senate, but are trying to ensure that things are done properly to catch these things which, in this case, are of a linguistic nature.

Mr. Cardiff: We are aware of the omissions in the Revised Statutes of 1985, and they will be corrected, but I cannot give you a time frame.

Senator Frith: Perhaps you can let the chairman know and he can let us know.

The Chairman: Mr. Cardiff has shown me a memorandum from Mr. Hamel, the Chief Electoral Officer, to the Deputy Prime Minister almost one month ago indicating that they are aware of several errors and omissions. One paragraph reads:

I understand that all these errors and omissions will be corrected through their inclusion in the forthcoming Miscellaneous Statute Amendments Bill.

[Traduction]

M. Tarte: Faites-vous allusion au chapitre E-2 des Lois révisées du Canada (1985), c'est-à-dire à la Loi électorale du Canada, ou bien à l'ensemble des Lois révisées?

Le sénateur Frith: Je pense que nous parlons de la Loi électorale.

Le sénateur Beaudoin: Il me semble qu'il n'est question ici que du projet de loi C-47.

Le sénateur Frith: Nous discutons de la Loi électorale du Canada, pas de ce projet de loi en particulier.

Le sénateur Beaudoin: Oui, je vois; de la loi principale, donc.

M. Tarte: Les écarts entre l'ancien texte et celui qu'a produit le ministère de la Justice et qui a été publié au chapitre E-2 des Lois révisées du Canada (1985) sont manifestes. Aucun de ces problèmes n'est toutefois aussi important ou critique que ne l'est la mesure à l'étude. Nous avons collaboré avec le ministère de la Justice à la rédaction d'amendements qui seront intégrés à la Loi corrective. Tous ces amendements suivent la procédure prévue, mais nous sentions qu'il était urgent de régler le cas de cet amendement-ci, vu la tenue possible de plusieurs élections complémentaires.

Le sénateur Atkins: C'est la réponse que nous attendions.

Le sénateur Frith: C'est exactement la réponse que nous voulions voir figurer au compte rendu pour pouvoir aborder les questions soulevées à la Chambre qui ne se rapportent pas directement à ce projet de loi.

Le président: Monsieur Tarte, vous nous avez dit que les changements seront apportés dans une loi corrective, conformément à la procédure prévue. Avez-vous une idée du temps qu'il faudra attendre?

M. Tarte: Élections Canada n'a aucun pouvoir sur les priorités gouvernementales en matière de dépôt des projets de loi.

M. Cardiff: Je peux toutefois transmettre le message au vice-premier ministre et l'informer de la nécessité de régler cette affaire dans les plus brefs délais.

Le sénateur Frith: Loin de chercher à nous ingérer dans les affaires électorales, qui ne touchent pas le Sénat, nous essayons simplement de veiller à ce que les erreurs de ce genre, de nature linguistique, en l'occurrence, soient corrigées.

M. Cardiff: Nous sommes conscients de la présence d'erreurs dans les Lois révisées de 1985, et je puis vous assurer qu'elles seront corrigées; je ne puis toutefois pas vous dire quand.

Le sénateur Frith: Peut-être pourriez-vous en aviser le président, qui nous en informera à son tour.

Le président: M. Cardiff m'a montré une note que M. Hamel, le directeur général des élections, a adressée au vice-premier ministre, il y a presque un mois, et dans laquelle il se dit au courant de plusieurs erreurs et omissions. Il dit, en substance:

Toutes ces erreurs et omissions seront corrigées par l'intermédiaire de la prochaine loi corrective.

[Text]

So, these changes were even anticipated.

Senator Frith: We shall find out what the “forth” means in “forthcoming.”

Mr. Cardiff: The Chief Electoral Officer is also urging us to deal with this one item.

Senator Frith: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Ces changements ont donc été prévus.

Le sénateur Frith: Nous découvrirons bien ce que «proche» signifie dans «prochaine».

M. Cardiff: Le directeur général des élections aussi nous presse de régler cette affaire.

Le sénateur Frith: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans modification.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Tuesday, December 19, 1989:

Lt.-Col. Bruce Halsey, Government Liaison Office, The Salvation Army;

Mr. Digby Viets, Senior Counsel, Legal Services Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs Canada.

Wednesday, December 20, 1989:

Mr. Yvon Tarte, Executive Director and General Counsel, Elections Canada.

Le mardi 19 décembre 1989:

Lt-col. Bruce Halsey, Bureau de liaison avec le gouvernement, Armée du Salut;

M. Digby Viets, avocat-conseil, Services juridiques, Ministère des Consommateurs et des Sociétés Canada.

Le mercredi 20 décembre 1989:

M. Yvon Tarte, directeur exécutif et conseiller général, élections Canada.

21
7624
-L32



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989, 1990

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Tuesday, January 23, 1990

Issue No. 3

Complete Proceedings on:

Bill S-11, An Act to restructure the Eastern
Canada Synod of the Lutheran Church in
America under the name of the Eastern Synod
of the Evangelical Lutheran Church in Canada

and

Bill C-31, An Act to amend the Governor
General's Act

INCLUDING:

Reports on Bill S-11 and Bill C-31

APPEARING:

Mr. Murray Cardiff, M.P.
Parliamentary Secretary to the Deputy Prime
Minister and to the President of the Queen's
Privy Council

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989, 1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mardi 23 janvier 1990

Fascicule n° 3

Unique fascicule concernant:

Projet de loi S-11, Loi restructurant le Synode de
l'Est du Canada de l'Église Luthérienne
d'Amérique sous le nom de Synode de l'Est de
l'Église évangélique luthérienne au Canada

et

Projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur le
gouverneur général

Y COMPRIS:

Rapports sur les projets de loi S-11 et C-31

COMPARAÎT:

M. Murray Cardiff, député
Secrétaire parlementaire du vice-premier
ministre et du Conseil privé de la Reine

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL
AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Chaput-Rolland	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Petten
Hébert	Stanbury

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Chaput-Rolland	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Petten
Hébert	Stanbury

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, December 21, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the honourable Senator Macquarrie, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Halifax*) for the second reading of the Bill S-11, An Act to restructure the Eastern Canada Synod of the Lutheran Church in America under the name of the Eastern Synod of the Evangelical Lutheran Church in Canada.

After Debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Macquarrie moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

* * *

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-31, An Act to amend the Governor General's Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Macquarrie, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Halifax*), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-11, Loi restructurant le Synode de l'Est du Canada de l'Eglise Luthérienne d'Amérique sous le nom de Synode de l'Est de l'Eglise évangélique luthérienne au Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Macquarrie propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Halifax*), que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* * *

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 23, 1990

(5)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:00 p.m., the Chairman the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate; Miss Mollie Dunsmuir and Kate Dunkley, Researchers to the Committee from the Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: On Bill S-31: Mr. Murray Cardiff, M.P., Parliamentary Secretary to the Deputy Prime Minister and to the President of the Queen's Privy Counsel.

*Witnesses:**On Bill S-11:*

The Reverend William Riekert, Retired Lutheran Church Minister;

Mr. Digby Viets, Senior Counsel, Legal Services Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs Canada.

On Bill C-31:

Mr. William Elliott, Executive Assistant to the President of the Queen's Privy Council.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated December 20, 1989, considered Bill S-11, "An Act to restructure the Eastern Canada Synod of the Lutheran Church in America under the name of the Eastern Synod of the Evangelical Lutheran Church in Canada" and Bill C-31, "An Act to amend the Governor General's Act".

Mr. Cardiff made a statement and answered questions and Mr. Elliott made a statement on Bill C-31.

Reverend Riekert answered questions and Messrs. du Plessis and Viets made a statement on Bill S-11.

It was Agreed,—That the Chairman report Bills S-11 and C-31 to the Senate without amendment.

The Committee discussed its future business.

At 4:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 JANVIER 1990

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

Aussi présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat; *de la Bibliothèque du Parlement:* M^{mes} Mollie Dunsmuir et Kate Dunkley, attachées de recherche du Comité.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Comparaissant: Sur le projet de loi S-31: M. Murray Cardiff, député, secrétaire parlementaire du vice-premier ministre et du Conseil privé de la Reine.

*Témoins:**Sur le projet de loi S-11:*

Le révérend William Riekert, ministre de l'Église Luthérienne à la retraite;

M. Digby Viets, avocat conseil, Services juridiques, Ministère des Consommateurs et des Sociétés du Canada.

Sur le projet de loi C-31:

M. William Elliott, adjoint administratif du président du Conseil privé de la Reine.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 décembre 1989, le Comité étudie le projet de loi S-11, Loi restructurant le Synode de l'Est du Canada et de l'Église Luthérienne d'Amérique sous le nom de Synode de l'Est de l'Église évangélique luthérienne au Canada, et le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général.

M. Cardiff fait une déclaration et répond aux questions, et M. Elliott fait une déclaration au sujet du projet de loi C-31.

Le révérend Riekert répond aux questions, et MM. Du Plessis et Viets font une déclaration au sujet du projet de loi S-11.

Il est convenu—Que le président fasse rapport au Sénat sur les projets de loi S-11 et C-31 sans amendement.

Le Comité discute de ses travaux à venir.

À 16 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, January 24, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-11, An Act to restructure the Eastern Canada Synod of the Lutheran Church in America under the name of the Eastern Synod of the Evangelical Lutheran Church in Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 20, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Wednesday, January 24, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-31, An Act to amend the Governor General's Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 21, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 24 janvier 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi S-11, Loi restructurant le Synode de l'Est du Canada de l'Église Luthérienne d'Amérique sous le nom de Synode de l'Est de l'Église évangélique luthérienne au Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 24 janvier 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 21 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 23, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to restructure the Eastern Canada Synod of the Lutheran Church in America under the name of the Eastern Synod of the Evangelical Lutheran Church in Canada; and Bill C-31, to amend the Governor General's Act, met this day at 3.15 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, first we will give consideration to Bill C-31. With us is Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council. The bill received second reading on our last day before the Christmas recess and was referred to this committee. Mr. Cardiff, do you have an opening statement?

Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council: I shall be brief. First, I would like to introduce Mr. William Elliot, Executive Assistant to the President of the Privy Council, who is here to assist me if necessary. The bill received third reading with all-party endorsement prior to the house adjourning before the end of the year. The Governor General's salary was first set at 10,000 pounds sterling in the British North America Act, 1867. The salary was then fixed and set at \$48,666.63 by an act respecting the salary of the Governor General in 1869, and it remained unchanged until 1985. At that time the salary was increased to \$70,000 by means of an amendment to the Governor General's Act. By convention, the Governor General's salary is tax free.

I do not think it is necessary for me to elaborate much further than that. Do you have copies of the amendments that were accepted?

The Chairman: When the bill reached the Senate the amendments were already included.

Mr. Cardiff: There were four amendments to the legislation, I believe.

Senator Stanbury: I have some questions on matters other than salary, but I gather that the salary is now \$83,800.

Mr. Cardiff: Yes.

Senator Stanbury: And it is to be increased on an annual basis by the lesser of 107 per cent, and the percentage of the industrial aggregate for the first adjustment year is of the industrial aggregate of the second adjustment year. Is that to a maximum of 107 per cent?

Mr. Cardiff: As I understand it, the increase is to a maximum of 7 per cent.

The Chairman: So the increase is not 107 per cent?

Mr. Cardiff: No.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 janvier 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi S-11, Loi restructurant le Synode de l'Est du Canada de l'Église Luthérienne d'Amérique sous le nom de Synode de l'Est de l'Église évangélique luthérienne au Canada, et le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous pencherons tout d'abord sur le projet de loi C-31. Nous avons avec nous aujourd'hui le secrétaire parlementaire du président du Conseil privé, M. Murray Cardiff. Ce projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture le jour où nous sommes partis pour le congé de Noël et a été renvoyé à notre comité. Monsieur Cardiff, avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

M. Murray Cardiff, secrétaire parlementaire du président du Conseil privé: Je serai bref. Je voudrais tout d'abord vous présenter le chef de cabinet du président du Conseil privé, M. William Elliot, qui pourra m'assister au besoin. La Chambre des communes a adopté ce projet de loi en troisième lecture, avec l'assentiment de tous les partis, avant l'ajournement de fin d'année. Le salaire du gouverneur général a été fixé à l'origine, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, à 10 000 livres sterling. Il a ensuite été haussé à 48 666.63 \$ en vertu d'une loi portant expressément sur le salaire du gouverneur général et adoptée en 1869, et est demeuré le même jusqu'en 1985. À ce moment-là, il a été porté à 70 000 \$ par la voie d'une modification à la Loi sur le gouverneur général. Par convention, le salaire du gouverneur général n'est pas imposable.

Je ne pense pas qu'il me soit nécessaire d'en dire plus. Avez-vous le texte des modifications qui ont été adoptées?

Le président: Lorsque le projet de loi a été soumis au Sénat, les modifications y avaient déjà été incluses.

M. Cardiff: Si je me souviens bien, il y en avait quatre.

Le sénateur Stanbury: Je voudrais poser des questions sur d'autres sujets que le salaire; mais, si je comprends bien, ce dernier s'élève actuellement à 83 800 \$?

M. Cardiff: Oui.

Le sénateur Stanbury: Et il doit être augmenté annuellement selon le pourcentage—au maximum cent sept pour cent—que représente le rapport de l'indice de l'ensemble des activités économiques de la première année de rajustement à celui de la seconde. Le maximum fixé pour cette augmentation est donc de 107 p. 100?

M. Cardiff: D'après moi, il s'agit plutôt de 7 p. 100.

Le président: L'augmentation n'est donc pas de 107 p. 100?

M. Cardiff: Non.

[Text]

The Chairman: So the amount is 107 per cent of that figure?

Mr. Cardiff: Yes, of the industrial aggregate.

Senator Stanbury: Is that the same basis upon which senators' salaries are increased?

Mr. Cardiff: I cannot comment on that question.

Senator Stanbury: Is it the same for members of the House of Commons?

Mr. Cardiff: It is not the same for members of the House of Commons.

Senator Stanbury: Is there a rationale for the 7 per cent?

Mr. Cardiff: I believe the bill says to a maximum of 7 per cent. As I understand it, it could be a lesser amount, depending on the industrial aggregate. The bill provides for the annual change to take place, if necessary, rather than having to review the salary.

The Chairman: Rather than having to come back to Parliament each year?

Mr. Cardiff: Yes.

Senator Stanbury: So it is an indexed salary?

Mr. Cardiff: Yes, based on the industrial aggregate.

Senator Stanbury: As far as that matter goes, I think generally that Governors General are not paid for the sacrifices they undergo. So I think the salary is reasonable.

If I may digress for a moment, I can recall as chairman of a committee asking a former Governor General to appear to give evidence to the committee. He indicated that he would gladly do so. While speaking to him about the arrangements, I asked him how he would be coming to Ottawa. He said that he would be coming by train. I asked him whether he would like me to meet him at the train station or whether he was normally met by someone from a government office, being a former Governor General. He said that nobody paid any attention to him since he was no longer the Governor General. He indicated that he had no limousine, no perks of any kind. I have heard that this situation has been remedied to some extent in the recent past. Can you advise us as to what happens to former Governors General who are expected to keep up a certain standard during their tenure in office and who suddenly are no longer Governor General?

Mr. Cardiff: I do not know the answer to your question or what kind of pension they qualify for. I do know that our retiring Governor General qualifies for a House of Commons pension and that the new Governor General also qualifies for that pension.

Senator Stanbury: I appreciate the pension problem. That is something that perhaps we should note as well. For instance, if the Governor General were not a person who had been a member of the House of Commons or the Senate, what kind of pension would he or she receive? In addition, it seems to me that

[Traduction]

Le président: C'est donc le salaire lui-même qui correspond à 107 p. 100 de ce montant?

M. Cardiff: Oui, 107 p. 100 de l'indice de l'ensemble des activités économiques.

Le sénateur Stanbury: Est-ce également selon cette formule que sont calculées les augmentations de salaire des sénateurs?

M. Cardiff: Je ne saurais répondre à cette question.

Le sénateur Stanbury: Est-ce la même chose pour les députés?

M. Cardiff: Non, ce n'est pas la même chose.

Le sénateur Stanbury: Et pourquoi 7 p. 100?

M. Cardiff: Le projet de loi parle d'un maximum de 7 p. 100. Si je comprends bien, ce pourrait être moins; tout dépend de l'indice de l'ensemble des activités économiques. Le projet de loi prévoit que cette augmentation annuelle se fera automatiquement, au besoin, afin qu'il ne soit pas nécessaire de modifier périodiquement le projet de loi.

Le président: Pour éviter d'avoir à revenir devant le Parlement chaque année?

M. Cardiff: Oui.

Le sénateur Stanbury: Il s'agit donc d'un salaire indexé?

M. Cardiff: Oui, en fonction de l'indice de l'ensemble des activités économiques.

Le sénateur Stanbury: Sur ce point, je pense que les gouverneurs généraux ne sont pas très bien payés pour tous leurs sacrifices. Je trouve donc ce salaire raisonnable.

Si je puis m'écarter du sujet à l'ordre du jour pour un moment, je me souviens d'avoir invité un ancien gouverneur général à comparaître devant un comité dont j'assurais la présidence. Il m'a répondu qu'il viendrait avec plaisir. Quand nous avons discuté des dispositions à prendre pour son voyage, je lui ai demandé comment il viendrait à Ottawa. Il m'a dit qu'il prendrait le train. Je lui ai ensuite demandé s'il voulait que je le rencontre à la gare ou si un représentant du gouvernement serait là pour l'accueillir, en sa qualité d'ancien gouverneur général. Il m'a dit que plus personne ne faisait attention à lui depuis qu'il n'était plus gouverneur général, qu'il n'avait pas de limousine ni de privilèges d'aucune sorte. On m'a dit qu'on avait remédié dans une certaine mesure à cette situation il y a quelque temps. Pouvez-vous nous dire ce qu'il advient des anciens gouverneurs généraux, qui doivent maintenir un certain train de vie pendant leur mandat et qui se retrouvent du jour au lendemain simples citoyens?

M. Cardiff: Je ne sais pas ce qu'il en advient, ni à quel genre de pension ils ont droit. Ce que je sais, c'est que le gouverneur général qui doit prendre sa retraite ces jours-ci a droit à une pension de la Chambre des communes; il en va de même pour son successeur.

Le sénateur Stanbury: Il ne fait aucun doute que cette pension pose un problème, et je pense que nous devrions peut-être nous pencher aussi sur cette question. Par exemple, si le gouverneur général n'a pas été député ou sénateur avant d'accéder à ce poste, quel genre de pension devrions-nous lui accorder?

[Text]

we should at least look after our Governors General, after we have asked them to make this sacrifice on behalf of the country, and see that when they are on official occasions or doing something on behalf of the government they have at least some care. I wonder what those perks are.

The Chairman: Someone else raised that point in the Chamber when I spoke to this matter at second reading. At that time I listed the various benefits that a retired Governor General receives.

Senator Stanbury: That is the information I am looking for.

The Chairman: They receive in the nature of about \$150,000 per annum in services of various kinds, which include entertainment and secretarial support.

Senator Stanbury: Obviously, things have changed since the occasion of which I am speaking.

The Chairman: I would refer you to the *Debates* of December 21. I believe I gave that reply in response to a question posed by Senator Stewart. The answer was reasonably elaborate, and it covered the very situation you are asking about.

Senator Stanbury: I shall check the *Debates of the Senate*.

The Chairman: Do you remember the amount?

Mr. William Elliott, Executive to the President of the Privy Council: I don't recall the specific amount, but currently there is an allowance for office and staff. I think it is roughly the equivalent of the allowance for a member of the House of Commons.

The Chairman: That is what it is. It roughly includes the kind of envelope that a member of the House of Commons receives. It includes some sort of office accommodation in the home city or town of the retired Governor General.

Senator Stanbury: It may have been our experience which initiated that change.

Senator Beaudoin: I remember the speech you made, Mr. Chairman, in the chamber on this question but, unfortunately, I cannot recall the name of the act you mentioned.

The Chairman: I remember advising the chamber of what it was, but I do not remember what I said at that time.

Senator Neiman: It would probably be another amendment to the Governor General's Act.

Senator Beaudoin: Perhaps it will come under the Pensions Act.

The Chairman: It would not come under pensions. I recall advising Senator Stewart and members present in the chamber of the statute.

Senator Neiman: I do not think there are any further legal questions.

The Chairman: Are members of the committee agreed that there are no further legal questions?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I will then thank our witnesses for appearing before us this afternoon.

[Traduction]

En outre, il me semble que nous devrions nous préoccuper du sort de nos gouverneurs généraux, après leur avoir demandé de sacrifier quelques années pour leur pays, et les traiter avec certains égards au moins lorsqu'ils sont en représentation officielle ou qu'ils font quelque chose au nom du gouvernement. Je me demande de quels privilèges ils jouissent.

Le président: Quelqu'un d'autre a déjà soulevé cette question au Sénat lorsque j'ai pris la parole à l'étape de la deuxième lecture. J'ai alors énuméré les divers avantages consentis aux gouverneurs généraux à la retraite.

Le sénateur Stanbury: C'est ce que je voulais savoir.

Le président: Ils reçoivent l'équivalent d'environ 150 000 \$ par année en services divers, notamment pour leurs frais de représentation et de secrétariat.

Le sénateur Stanbury: De toute évidence, les choses ont changé depuis l'incident dont je vous ai parlé.

Le président: Je vous renvoie aux *Débats* du 21 décembre. J'ai déjà donné ces renseignements en réponse à une question du sénateur Stewart. Ma réponse était assez complète, et portait justement sur la situation dont vous vous préoccupez.

Le sénateur Stanbury: Je vais consulter les *Débats du Sénat*.

Le président: Vous vous souvenez du montant?

M. William Elliott, chef de cabinet du président du Conseil privé: Je ne me souviens pas du montant exact, mais je sais qu'une allocation est prévue pour les frais de bureau et de personnel. Je pense qu'elle équivaut en gros à celle qui est accordée aux députés.

Le président: C'est cela. C'est à peu près ce que reçoivent les députés. Cela comprend un bureau dans la ville où réside le gouverneur général retraité.

Le sénateur Stanbury: C'est peut-être notre expérience qui a amené ce changement.

Le sénateur Beaudoin: Je me souviens du discours que vous avez prononcé au Sénat à ce sujet, monsieur le président, mais j'ai malheureusement oublié le titre de la loi que vous avez mentionnée.

Le président: Je me souviens d'en avoir parlé au Sénat à ce moment-là, mais j'ai oublié moi aussi.

Le sénateur Neiman: Il devait s'agir d'une autre modification à la Loi sur le gouverneur général.

Le sénateur Beaudoin: Cela touche peut-être la Loi sur les pensions.

Le président: Non. Je me souviens d'avoir dit au sénateur Stewart et aux autres sénateurs présents de quelle loi il s'agissait.

Le sénateur Neiman: Je ne pense que nous ayons d'autres questions d'ordre juridique.

Le président: Les membres du Comité sont-ils d'accord pour dire qu'il n'ont plus d'autres questions d'ordre juridique?

Des voix: D'accord.

Le président: Je voudrais donc remercier nos témoins d'être venus cet après-midi.

[Text]

Honourable senators, is it your wish that we report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on our agenda deals with Bill S-11, to restructure the Eastern Canada Synod of the Lutheran Church in America under the name of the Eastern Synod of the Evangelical Lutheran Church in Canada.

Mr. Digby Viets of the Legal Services Branch will stay and assist us if necessary.

With us today is the Reverend William Riekert. Do you have an opening comment to make, Reverend Riekert?

The Reverend William Riekert, Retired Lutheran Church Minister: No, Mr. Chairman.

The Chairman: The bill is fairly self-explanatory. Do honourable senators have questions for Reverend Riekert?

Senator Stanbury: Am I correct that this bill really only involves a change of name?

Reverend Riekert: It is basically a change of name and it recognizes what has happened. For one thing, the word "America" is no longer included. There have been some mergers and several housekeeping matters require attention. This bill recognizes what has happened in terms of mergers.

The Chairman: In fact, you have probably been operating as a single unit in this fashion for some time.

Reverend Riekert: Yes.

Senator Stanbury: Am I correct that this does not involve a change of substance?

Reverend Riekert: Yes, you are correct.

Senator Neiman: Is it really a combination of a series of mergers?

Reverend Riekert: Yes. In 1985 I appeared before this committee on behalf of the Evangelical Lutheran Church in Canada. This bill deals with the Eastern Synod. It was formerly called, "The Eastern Canada Synod" because it was a part of the American Lutheran Church. The word "Canada" is now superfluous for all practical purposes.

Senator Beaudoin: Do the statutory powers remain the same?

Reverend Riekert: Yes.

The Chairman: Mr. du Plessis, do you have any comment to make?

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: I am satisfied that the bill, as drafted, correctly implements the policies and purposes set out in the preamble to the bill, so I am satisfied that the bill, if enacted by Parliament, would accomplish the intent of the bill as set out in the preamble.

The Chairman: Do you have any comments, Mr. Viets?

Mr. Digby Viets, Senior Counsel, Legal Services Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs, Canada: No, Mr. Chairman, I have no comment.

[Traduction]

Honorables sénateurs, désirez-vous que nous faisons rapport du projet de loi sans modification?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour concerne le projet de loi S-11, Loi restructurant le Synode de l'Est du Canada de l'Église luthérienne d'Amérique sous le nom de Synode de l'Est de l'Église évangélique luthérienne au Canada.

M. Digby Viets, de la Direction du contentieux, restera ici pour nous aider au besoin.

Nous avons avec nous aujourd'hui le révérend William Riekert. Avez-vous des remarques préliminaires à faire, mon révérend?

Le révérend William Riekert, ministre retraité de l'Église luthérienne: Non, monsieur le président.

Le président: Le projet de loi est assez clair. Les honorables sénateurs ont-ils des questions à poser au révérend Riekert?

Le sénateur Stanbury: Est-il exact que ce projet de loi ne porte vraiment que sur un changement de nom?

Le révérend Riekert: Il s'agit essentiellement d'un changement de nom, qui tient compte de l'évolution de la situation. D'une part, le mot «Américaine» a été supprimé. Il y a eu quelques fusions, et nous devons nous occuper de plusieurs questions de régie interne. Ce projet de loi consacre en quelque sorte ces fusions.

Le président: En fait, vous fonctionnez probablement comme entité unique depuis un certain temps.

Le révérend Riekert: Oui.

Le sénateur Stanbury: Le projet de loi ne prévoit donc aucun changement substantiel?

Le révérend Riekert: Non.

Le sénateur Neiman: Il s'agit en réalité de toute une série de fusions?

Le révérend Riekert: Oui. J'ai déjà comparu devant votre comité en 1985 au nom de l'Église évangélique luthérienne au Canada. Le projet de loi à l'étude porte sur le Synode de l'Est. Il s'appelait auparavant «Synode de l'Est du Canada» parce qu'il faisait partie de l'Église luthérienne américaine. Mais le mot «Canada» est maintenant superflu à toutes fins utiles.

Le sénateur Beaudoin: Les pouvoirs que vous confère la loi restent les mêmes?

Le révérend Riekert: Oui.

Le président: M. du Plessis, avez-vous des commentaires?

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: D'après moi, le projet de loi tel que rédigé correspond effectivement aux politiques et aux objectifs énoncés dans son préambule. J'estime donc que le Parlement, en l'adoptant, permettra d'en concrétiser l'intention.

Le président: Avez-vous des commentaires, M. Viets?

M. Digby Viets, conseiller juridique principal, Direction du contentieux, ministère de la Consommation et des Corpora-

[Text]

The Chairman: Do you have any complaints?

Mr. Viets: I have no complaint either. I see it is still subject to the reporting requirements of the Canada Corporations Act as it was before.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I move that the bill be reported without amendment.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Reverend Riekert: Thank you for giving this matter your immediate attention upon your return from vacation.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us, Reverend Riekert.

Honourable senators, some of you may have been in the chamber when Senator Hastings spoke this afternoon. I was with him at 2:45 p.m. in the reading room discussing this problem which he has raised by way of a motion concerning the rights of parliamentarians' access to federal penitentiaries. We had walked out to discuss when I was going to reply when I received a response from the department. It just seemed to be too cumbersome to deal with Senator Hastings' concern by some kind of debate. Therefore, I raised the question with him of whether he would rather deal with the matter in this committee where we can talk to the Commissioner of Penitentiaries and, most importantly, have a legal opinion or an opinion on the regulation, because, as you know, the regulation was changed. I have someone in mind who can deal with that but that is for the committee to decide.

Our colleague, Senator Hastings, who, as you know, has had a lifelong concern over some of our less fortunate souls in federal institutions, I am sure was under the impression when he left to go to his office at 2:45 p.m. that tomorrow or Thursday I would move that the matter be referred to this committee; but, as you can see, the matter is now before us.

I am not sure how we should tackle this matter. The motion, very briefly, is to the effect that sometime in the mid-1980s they changed the regulations which had, up to that point, permitted any member of the federal Parliament, either house, to have access at reasonable hours to any of the federal institutions. A change was made in 1984 which clearly seems to have had a limiting effect. The department would like to take a look at the findings of the Daubney commission and, in fact, what this committee's findings were when we were dealing with Bills C-66 and C-67.

That is not the point, however, that Senator Hastings is attempting to make. He is talking about his own individual right as a parliamentarian to have access.

Since we have time this afternoon, perhaps this committee can decide on how it wishes to structure its study of this matter. What are your views on having someone appear from the Solicitor General's Department, or should we deal with the matter in general terms? Should we start with that?

[Traduction]

tions du Canada: Non, monsieur le président, je n'ai pas de commentaires.

Le président: Avez-vous des plaintes à formuler?

M. Viets: Je n'ai pas de plaintes non plus. Je vois que l'Église luthérienne est encore assujettie aux exigences de la Loi sur les corporations canadiennes.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je propose que le projet de loi soit renvoyé au Sénat sans modification.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le révérend Riekert: Je vous remercie de vous être occupés de cette question dès votre retour de vacances.

Le président: Et je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant nous, révérend Riekert.

Honorable sénateurs, je suppose que certains d'entre vous étaient au Sénat lorsque le sénateur Hastings a pris la parole cet après-midi. Je l'ai rencontré à la salle de lecture, à 14 h 45; nous avons parlé du problème qu'il a soulevé dans sa motion concernant le droit d'accès des parlementaires aux pénitenciers fédéraux. Nous étions sortis pour discuter du moment où je rendrais ma réponse lorsque j'ai reçu une réponse du Ministère. Mais il me semblait plutôt compliqué de susciter tout un débat pour répondre à l'intervention du sénateur Hastings. Je lui ai donc demandé s'il ne préférerait pas porter plutôt la question devant notre comité, de manière à ce que nous puissions parler au Commissaire du Service correctionnel et surtout obtenir un avis juridique sur le règlement. Comme vous le savez, le règlement a été modifié. Je connais quelqu'un qui pourrait nous éclairer sur cette question, mais c'est au Comité de décider.

Notre collègue le sénateur Hastings qui, comme vous le savez, s'intéresse depuis toujours au sort de nos malheureux concitoyens détenus dans les pénitenciers fédéraux, avait l'impression, lorsqu'il m'a quitté pour se rendre à son bureau à 14 h 45, que j'allais proposer demain ou jeudi que l'examen de cette question soit confié au Comité, mais, comme vous le voyez, c'est aujourd'hui que je le fais.

J'avoue que je ne sais pas très bien comment nous devrions aborder la question. Très brièvement, la motion porte sur le fait qu'on a modifié au milieu des années 80 le règlement qui permettait jusque-là à tout membre du Parlement fédéral, qu'il soit de la Chambre des communes ou du Sénat, d'avoir accès à tous les pénitenciers fédéraux, à des heures raisonnables. La modification adoptée en 1984 semble très clairement avoir un effet limitatif. Le Ministère voudrait examiner les conclusions de la commission Daubney, ainsi que les recommandations de notre comité au sujet des projets de loi C-66 et C-67.

Ce n'est toutefois pas là le sens de l'intervention du sénateur Hastings. Il voulait parler de ses propres droits à titre de parlementaire.

Comme nous en avons le temps cet après-midi, nous pourrions peut-être décider comment nous voudrions structurer notre étude de cette question. Pensez-vous que nous devrions inviter un porte-parole du ministère du Solliciteur général, ou

[Text]

Senator Neiman: And then get the Commissioner of Penitentiaries.

The Chairman: I assume we would do that, but the commissioner ultimately answers to the Solicitor General.

Senator Neiman: The first thing we have to do is get a reference to this committee.

The Chairman: That has been done. That was passed. I then walked back into the chamber, Senator Neiman, and the matter came up.

Senator Neiman: Today?

The Chairman: Yes.

Senator Neiman: I apologize. I was at another meeting.

The Chairman: I mentioned that to Senator Doody when he came in. He said it seemed like a better place to do that. So I jumped to my feet and said that I had Senator Hastings' agreement and asked for a referral.

Senator Stanbury: We had better have someone come and talk to us and explain the problem.

The Chairman: Should we call Senator Hastings?

Senator Stanbury: That is a good idea. He can explain the problem as he sees it. Then we can hear from someone from the department.

Senator Lewis: On reflection, I think it was an inquiry, was it not?

Senator Stanbury: He agreed to change it to a reference to this committee.

Senator Neiman: If we are going to hold a meeting on this, Mr. Chairman, I suggest that Senator Hastings could put the problem of access very quickly, probably in a 10 or 15 minute explanation. Why can we not combine the appearances and let him speak at the same time as the officials from the Solicitor General's Department?

The Chairman: We can do that. I will see that each member of the committee receives a two-page double-spaced explanation. This shows what the old regulation was and what the new regulation is. I think it fairly succinctly summarizes what he thinks is a loss of privilege.

Senator Stanbury: This is something he has prepared?

The Chairman: Yes.

Senator Stanbury: That would be excellent.

Senator Lewis: I think some time ago he did send something out.

The Chairman: I think he did. I will get that revived and arrange to have him here. I know he will be pleased. He was thinking this would take a matter of weeks, but I will drop in and see him today.

[Traduction]

si nous devrions examiner la question de manière plus générale? Est-ce que ce serait un bon point de départ?

Le sénateur Neiman: Et nous pourrions inviter ensuite le Commissaire du Service correctionnel.

Le président: Je suppose que oui, mais celui-ci est en définitive responsable devant le Solliciteur général.

Le sénateur Neiman: La première chose à faire, c'est d'obtenir le renvoi de cette question au Comité.

Le président: C'est déjà fait. Je suis ensuite retourné au Sénat, sénateur Neiman, et la question y a été soulevée.

Le sénateur Neiman: Aujourd'hui?

Le président: Oui.

Le sénateur Neiman: Je m'excuse, j'étais à une autre séance.

Le président: J'en ai touché un mot au sénateur Doody quand il est arrivé. Il m'a dit qu'il lui semblait préférable se soulever la question au Sénat. Je me suis donc empressé de me lever et de demander un ordre de renvoi, en invoquant l'appui du sénateur Hastings.

Le sénateur Stanbury: Il serait bon d'inviter quelqu'un à venir nous expliquer le problème.

Le président: Devrions-nous inviter le sénateur Hastings?

Le sénateur Stanbury: C'est une bonne idée. Il pourrait nous expliquer sa vision des choses. Nous pourrions ensuite entendre quelqu'un du Ministère.

Le sénateur Lewis: A la réflexion, je pense qu'il a été question d'une enquête, n'est-ce pas?

Le sénateur Stanbury: Il a accepté de renvoyer plutôt la question à notre comité.

Le sénateur Neiman: Si nous devons tenir une audience sur cette question, monsieur le président, je suggère que le sénateur Hastings vienne nous exposer très brièvement le problème. Il lui suffirait probablement de dix ou quinze minutes. Pourquoi, par conséquent, ne pas combiner deux témoignages et convoquer le sénateur en même temps que les fonctionnaires du ministère du Solliciteur général?

Le président: C'est possible. Je verrai à ce que tous les membres du Comité reçoivent une explication de deux pages, à double interligne, sur l'ancien règlement et le nouveau. Je pense que ce document résume assez succinctement ce que le sénateur Hastings considère comme la perte d'un privilège.

Le sénateur Stanbury: C'est lui qui l'a préparé?

Le président: Oui.

Le sénateur Stanbury: Ce serait parfait.

Le sénateur Lewis: Je pense qu'il a déjà envoyé quelque chose à ce sujet il y a quelque temps.

Le président: Je pense que oui. Je vais donc remettre la question sur le tapis et l'inviter ici. Je sais qu'il sera très content. Il croyait que cela prendrait quelques semaines, mais je vais aller le voir dès aujourd'hui.

[Text]

While we are on matters of new business, have any of the members of the committee had an opportunity to look at the report of the staff on the drugs matter?

Senator Beaudoin: Yes.

The Chairman: First of all, I assume we will need a reference.

Senator Beaudoin: Yes, the proper mandate.

The Chairman: I would rather have that.

Senator Beaudoin: Yes, we should have something that is precise on the question.

Senator Neiman: Is everyone agreed that this is the best subject to tackle at the moment? This is an ongoing thing, although I think it is an excellent subject.

The Chairman: Certainly. This is current. I think it addresses several things. Senator Stanbury and I have talked about, for example, bringing back to the committee several of these ministerial "Let's have a look at this later" promises. This brings one back to focus. It is not as if we are bringing back for the sake of bringing back. It is very current. This is, obviously, a world-wide problem of some proportion. I do not know how large a problem it is in our own country, but it may not be the problem that it is in the United States and other countries. We have a drug problem in major centres, especially with the young people.

Senator Beaudoin: I think this is an appropriate subject for the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We will know in a few days, but it may be that we will have some other references. For example, the National Finance Committee is considering related matters to this committee. I, for one, strongly favour that. I think that matter should be considered by the Legal and Constitutional Affairs Committee. There is nothing more constitutional than that.

Then, of course, if this is referred later to this committee, I understand at that moment there may be a question of priority, and which subject we are going to give priority to, but that is another problem. I think both subjects should be referred to this committee. It will be up to the chairman and the members of the committee to give priority to one subject over another.

The Chairman: Certainly. My idea on the drugs study, not to take away from its priority, is that it is not going to be rushed. That is something I thought we should schedule meetings for far into the future. We will always give legislation priority over a study.

Senator Beaudoin: It is an ongoing study that may take months.

The Chairman: I would think so.

[Traduction]

Pendant que nous en sommes à nos travaux futurs, j'aimerais savoir si les membres du Comité ont eu le temps de parcourir le rapport des attachés de recherche sur la toxicomanie.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le président: Je suppose qu'il nous faudra d'abord obtenir un ordre de renvoi.

Le sénateur Beaudoin: Oui, un mandat en bonne et due forme.

Le président: Je pense que ce serait préférable.

Le sénateur Beaudoin: Oui, nous devrions avoir des directives précises sur cette question.

Le sénateur Neiman: Tout le monde est-il d'accord pour dire que c'est le sujet le plus intéressant que nous puissions examiner pour le moment? Ce sera une étude de longue haleine, mais je pense que c'est un excellent sujet.

Le président: Certainement. C'est un sujet tout à fait d'actualité, qui suscite toutes sortes de questions. Par exemple, le sénateur Stanbury et moi-même avons discuté de la possibilité de nous pencher sur plusieurs promesses de ministres, du genre: «Il faudra que nous revenions sur cette question un jour.» Cela nous permettrait de remettre les choses en perspective. Il ne s'agit pas de rappeler ces promesses pour le simple plaisir de ressasser le passé. C'est une question d'actualité et c'est de toute évidence un problème sérieux dans le monde entier. Je ne sais pas quelle est l'ampleur du problème au Canada; il est possible qu'il soit moins grave ici qu'aux États-Unis et dans certains autres pays, mais il est certain que la toxicomanie fait des ravages dans les grands centres, particulièrement chez les jeunes.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que c'est un sujet tout indiqué pour le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Mais il est possible qu'on nous donne également d'autres ordres de renvoi; nous le saurons dans quelques jours. Par exemple, le Comité des finances nationales songe à nous confier l'étude d'une mesure financière, de recommandations royales et d'autres questions connexes. Pour ma part, j'en serais très heureux. Je pense que le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles devrait entreprendre cette étude; il n'y a rien de plus constitutionnel.

Bien sûr, si cette question est déferée plus tard au Comité, il faudra alors décider de nos priorités, mais c'est un autre problème. Je pense que le Comité devrait se pencher sur ces deux dossiers, et il incombera ensuite au président et aux membres du Comité de déterminer lequel devrait avoir priorité.

Le président: Certainement. D'après moi, notre étude sur les drogues ne doit pas être précipitée, ce qui n'enlève rien à son importance. Je songeais plutôt à prévoir des séances pour beaucoup plus tard. Les mesures législatives ont toujours priorité sur les études de fond.

Le sénateur Beaudoin: C'est une étude qui pourrait prendre des mois.

Le président: Je crois que oui.

[Text]

Senator Stanbury: The problem is not going to go away. The context will change from time to time, but the problem will be with us, I am afraid, for a long, long time.

Senator Neiman: As far as priority is concerned, we have always taken the position in this committee that bills take priority over ongoing studies. So we can make a decision as we go along to defer one matter and look at something else.

Senator Stanbury: I have not had an opportunity to read this report yet, Mr. Chairman. Is it your intention to look, for instance, at some of those bills we looked at before, such as the bill respecting proceeds of crime?

The Chairman: Precisely. When I read that, what I had in mind was some of the matters you and I discussed, Senator Stanbury.

Senator Stanbury: I think that is the right orientation for us.

The Chairman: That really gives it a focus. We will have to get some information on how the legislation is operating. I think we should hear from some of the officials. I would be very much in favour of that.

Senator Neiman: I think it would be useful to have one of the staff look at what is going on out there in the real world to determine, for instance, whether there are going to be major conferences on this subject. Is there going to be a major conference to deal with enforcement? Are the banks looking at something to see what they should be doing to change things? As we go along it might be useful to send a member of the committee to those conferences to keep us up to date.

The Chairman: That is a good idea.

Respecting the Hastings matter, I considered that to be almost a matter of personal accommodation. It is more than that, though. Senator Hastings just raised the matter. I thought that was the only way to resolve it.

Respecting the study on drugs, that is much broader and I see that taking quite some time.

Might I ask friends on the other side of the house to raise this at their caucus so that we do not go half way down the road and have somebody say, "I am not keen on that." I undertake to do the same on my side, but I think we should raise this matter for many reasons. Some senators, as you are aware, like to attend meetings because a committee is studying a particular subject.

Senator Neiman: Yes, and because they have a contribution or know of somebody who can make a contribution.

The Chairman: Beware, when you take it to your caucus. The clerk advises me that the Social Affairs Committee has been looking at a study on drugs.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Le problème n'est pas près de se résorber. Le contexte va bien sûr évoluer, mais le problème sera encore là, je le crains fort, pendant très longtemps.

Le sénateur Neiman: En ce qui concerne les priorités, nous avons toujours considéré que l'examen des projets de loi devait avoir préséance sur les études de longue haleine. Nous pouvons donc décider, le moment venu, de remettre à plus tard notre étude pour passer à autre chose.

Le sénateur Stanbury: Je n'ai pas encore pu lire ce rapport, monsieur le président. Avez-vous l'intention par exemple de reprendre l'examen de certains des projets de loi qui nous ont déjà été soumis, comme celui qui portait sur les revenus provenant d'actes criminels?

Le président: Précisément. Lorsque j'ai lu le rapport, j'ai tout de suite pensé à quelques-unes des questions dont nous avons discuté ensemble, sénateur Stanbury.

Le sénateur Stanbury: Je pense que c'est l'orientation que nous devrions suivre.

Le président: Cela nous donne un point d'ancrage. Nous allons devoir obtenir de l'information sur le fonctionnement des lois dans ce domaine. Je pense que nous devrions entendre certains des fonctionnaires compétents. Cela m'intéresserait beaucoup.

Le sénateur Neiman: Je pense qu'il serait utile qu'un de nos attachés de recherche étudie l'actualité pour savoir, par exemple, si des conférences importantes sont prévues sur le sujet. Y aura-t-il une grande conférence sur l'application des lois? Les banques tentent-elles de trouver des moyens de changer cet état de choses? Au fur et à mesure que nous avancerons dans nos travaux, il pourrait être utile d'envoyer un membre du Comité à ces conférences afin de nous tenir au courant.

Le président: C'est une bonne idée.

En ce qui concerne l'intervention du sénateur Hastings, j'y voyais presque une affaire de commodité personnelle. Mais c'est bien davantage. Le sénateur Hastings a soulevé la question, et j'ai pensé que c'était le seul moyen d'y répondre.

Quant à notre étude sur la toxicomanie, elle sera beaucoup plus vaste et devrait d'après moi prendre un certain temps.

Je voudrais demander à mes amis de l'autre parti de soulever cette question en caucus pour éviter que quelqu'un ne déclare, lorsque nous serons déjà rendus à mi-chemin, qu'il n'est pas d'accord pour que nous étudions ce dossier. Je ferai la même chose de mon côté. Je pense que nous devrions aussi avertir les membres de nos partis respectifs pour d'autres raisons; comme vous le savez, certains sénateurs aiment bien assister aux séances des comités qui étudient un sujet qui les intéresse.

Le sénateur Neiman: Oui, et parce qu'ils pensent avoir une contribution à apporter ou qu'ils connaissent quelqu'un qui pourrait être utile au comité.

Le président: Mais faites attention quand vous parlerez de nos projets en caucus: le greffier me dit que le Comité des affaires sociales songe lui aussi à effectuer une étude sur ce problème.

[Text]

Senator Stanbury: That is why I asked about the orientation of our study. As I understand it, we are not attempting to study all of the social programs connected with drugs. We are studying the legal aspects of the problem.

The Chairman: Yes, we are studying enforcement of legislation and effectiveness of legislation, which is clearly within our mandate and no other.

Senator Stanbury: If the other committee intends to undertake the study, then we should work hand in glove with it. We do not want to put forward any image that we are fighting against one another.

The Chairman: One can surely see that the Social Affairs Committee would have a completely different slant on the whole problem. I undertake to raise this matter at the caucus meeting tomorrow morning. Perhaps I could ask my friends from the other side to do the same.

Senator Stanbury: Yes, and I assume that we had a Senate caucus meeting at lunch time today, did we?

Senator Neiman: Yes. We can raise it at the national caucus meeting, but it will be more difficult.

The Chairman: At the same time, could we ask our researchers to put a very direct focus on the last three pieces of legislation? I would like to have a look at what some of our observations were, just as a starting point for our inquiry. The overall goal is to see what legislation is needed by our enforcement officers and agencies to deal effectively with these problems.

Senator Stanbury: We are dealing with the supply side, in other words, and the Social Affairs Committee is dealing with the demand side.

The Chairman: Senators now have before them a copy of Bill C-5, which was passed in the Senate on June 16, 1987. Mr. du Plessis has joined us for the discussion on this bill.

Mr. du Plessis: This was our third effort, I believe, Mr. Chairman. There was a Bill S-13 before that—

Senator Neiman: And two S-5s and an S-2 and a special reference. There were five previous attempts.

Mr. du Plessis: This bill was given third reading in the Senate on June 16, 1987 and first reading in the House of Commons on June 29, 1987. There was a debate on the motion for second reading—a very interesting debate that took place one full hour in the House of Commons—in which everyone who spoke was in favour of the bill. At the conclusion of that debate there was a motion for an order to discharge the bill, that the bill be withdrawn and to refer the subject matter to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General. That was on September 14, 1987. The committee held two meetings on the subject and that is the end of the legislative history on Bill S-5.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: C'est pour cela que j'ai voulu savoir quelle serait exactement l'orientation de notre comité. Si je comprends bien, nous n'allons pas tenter de passer en revue tous les programmes sociaux dans ce domaine; nous allons nous pencher sur les aspects juridiques du problème.

Le président: Oui, nous allons étudier l'application des lois et leur efficacité, ce qui relève clairement de nous et de personne d'autre.

Le sénateur Stanbury: Si l'autre comité décide effectivement d'entreprendre cette étude, il faudrait que nous travaillions main dans la main avec lui. Il ne faudrait pas donner l'impression que nous nous faisons concurrence.

Le président: Il est évident que le Comité des affaires sociales ne peut aborder la question que d'un point en vue tout à fait différent. Mais je compte en parler lors du caucus de demain matin. Mes amis de l'autre parti pourraient peut-être faire de même.

Le sénateur Stanbury: Oui, mais je suppose que nous avons eu un caucus des sénateurs à l'heure du midi aujourd'hui, n'est-ce pas?

Le sénateur Neiman: Oui. Nous pouvons soulever la question en caucus national, mais ce serait plus difficile.

Le président: En même temps, nous pourrions peut-être demander à nos attachés de recherche de se concentrer expressément sur les trois dernières mesures législatives. J'aimerais que nous revenions sur nos observations passées, pour commencer notre enquête. Notre objectif global sera de déterminer quelles seraient les mesures législatives nécessaires pour permettre aux organismes et aux agents chargés de l'application de la loi de s'attaquer efficacement à ce problème.

Le sénateur Stanbury: Autrement dit, nous nous occuperons de l'offre, alors que le Comité des affaires sociales s'occupera de la demande.

Le président: Les sénateurs ont entre les mains un exemplaire du projet de loi S-5, que le Sénat a adopté le 16 juin 1987. M. du Plessis s'est joint à nous pour nous guider dans notre discussion sur ce projet de loi.

M. du Plessis: Ce projet de loi constituait une troisième tentative, je pense, monsieur le président. Il y avait eu auparavant le projet de loi S-13...

Le sénateur Neiman: Et deux S-5 et un S-2, en plus d'un ordre de renvoi extraordinaire. Cela fait donc cinq tentatives antérieures.

M. du Plessis: Ce projet de loi a franchi l'étape de la troisième lecture au Sénat le 16 juin 1987 et a été déposé à la Chambre des communes en première lecture le 29 juin 1987. La deuxième lecture a donné lieu à un débat fort intéressant à la Chambre des communes, qui a duré plus d'une heure et pendant lequel tous les intervenants se sont prononcés en faveur du projet de loi. À la fin du débat, on a proposé que le projet de loi soit rayé du feuillet et renvoyé au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. C'était le 14 septembre 1987. Le comité a tenu deux séances sur le sujet, et c'est ainsi que s'est terminée la carrière législative du projet de loi S-5.

[Text]

The Chairman: I believe I was a witness at those committee meetings.

Mr. du Plessis: Yes, you and Bert Hubbard were the witnesses.

Senator Beaudoin: What is the committee's purpose now?

Mr. du Plessis: The question now is: Does this committee wish to endorse the idea that this bill be re-introduced this session along the same lines as the one that was passed?

The Chairman: Perhaps I will explain to Senator Beaudoin the circumstances. I do not remember how many years ago it was—certainly in my earlier years, because I can remember Senator Deschatelets and others in the room—when I chaired some of these meetings. There must have been seven members of the committee away if I got to chair it. We had five or six of these sorts of bills giving exception to the general law. Senator Flynn and others asked why we were always putting forward these bills. Their position was that if the general law required so many exceptions, the general law must be bad. I recall that he raised the matter in an inquiry at the hearing and immediately gathered supporters.

Everyone, no matter whose side he was on, was in favour of saying that we must meet the minister and we must change the act. The only way we could do so was by stopping these individual bills.

Senator Stanbury: The evidence that we were right is that we now have 27 or so.

Mr. du Plessis: We are close to 30, I would say, right now.

The Chairman: We then conducted a study, which I think was exhaustive. We canvassed every religious organization that had more than 10,000 adherents, and we heard from some very small groups.

Senator Stanbury: We also consulted geneticists.

The Chairman: Yes, we consulted leading geneticists and a member of Senator Beaudoin's law faculty.

Senator Beaudoin: That was a very good decision.

I see here that the Marriage Act would have been repealed and that clause 4 of this bill contained all of the prohibitions in law in Canada against marriage. This is a very general statute, then.

Senator Neiman: Absolutely.

Senator Beaudoin: If I understand the situation correctly, the matter has been studied at great length for years.

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: The committee wishes to resurrect the bill; is that the case?

[Traduction]

Le président: Si je ne me trompe pas, j'ai comparu à une des séances de ce comité.

M. du Plessis: Oui, avec Bert Hubbard.

Le sénateur Beaudoin: Qu'est-ce que le Comité veut faire maintenant?

M. du Plessis: Nous avons à décider si le Comité voudrait proposer qu'un nouveau projet de loi semblable à celui qui a déjà été adopté au Sénat soit déposé au cours de la session.

Le président: Permettez-moi d'expliquer la situation au sénateur Beaudoin. Je ne me souviens plus très bien quand j'ai présidé les séances à ce sujet; c'était sûrement au cours de mes premières années au Comité, puisque je vois encore le sénateurs Deschâtelets et d'autres dans la pièce. Il devait y avoir sept membres du Comité qui étaient absents, puisque j'assumais la présidence. Nous devions étudier cinq ou six projets de loi de ce genre prévoyant des exceptions à la loi générale. Le sénateur Flynn et certains autres ont demandé pourquoi nous ne cessions de présenter des projets de loi de cette nature. D'après eux, si la loi générale donnait lieu à tellement d'exceptions, c'était probablement parce qu'elle était mal faite. Je me souviens que le sénateur Flynn avait soulevé la possibilité d'une enquête au cours de la séance et qu'il s'était immédiatement attiré des appuis enthousiastes.

Tous, quelle que soit leur allégeance, s'entendaient pour dire que nous devons rencontrer le Ministre et modifier la loi. La seule façon de le faire, c'était de mettre fin au dépôt de projets de loi d'exception.

Le sénateur Stanbury: La preuve que nous avons raison, c'est que nous en avons maintenant 27, ou quelque chose comme ça.

M. du Plessis: Je dirais que nous nous approchons de la trentaine.

Le président: Nous avons donc effectué une étude, qui était assez complète d'après moi. Nous avons demandé l'avis de toutes les organisations religieuses comptant plus de 10 000 adhérents; nous avons donc entendu le point de vue de groupes très restreints.

Le sénateur Stanbury: Nous avons aussi consulté des généticiens.

Le président: Oui, nous avons consulté des généticiens éminents et un membre de la faculté de droit à laquelle appartenait M. Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Sage décision.

Je vois ici que le projet de loi abrogeait la Loi sur le mariage et regroupait à l'article 4 tous les empêchements au mariage prévus dans les lois canadiennes. C'était donc une loi très générale.

Le sénateur Neiman: Absolument.

Le sénateur Beaudoin: Si je comprends bien, la question a été étudiée en profondeur pendant des années.

Le président: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Et le Comité voudrait ressusciter ce projet de loi, c'est bien cela?

[Text]

The Chairman: Yes. The committee was unanimous—the geneticists supported us, Professor Hubbard strongly endorsed this kind of action, and religious groups found no great objection to it. We heard some serious and interesting sorts of religious requirements for marriage. I remember that under Jewish law if a man is single and his brother dies, he must marry the widow.

Senator Beaudoin: He must?

The Chairman: He must, yes. I was so nervous. I was looking at my sisters-in-law and there wasn't one—

Senator Stanbury: You realize that is on record.

Senator Beaudoin: If we resurrect the bill, Mr. Chairman, do you intend to undertake the whole study again?

The Chairman: No.

Senator Beaudoin: Do you intend to go through the whole process again, or can we take advantage of what we already have?

The Chairman: That is what we need to talk about for a minute. Surely, it is not necessary to reinvent the wheel.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I do not think it is necessary. First of all, on the last bill we put through we had already done a very detailed study. Also, when we introduced this bill, we really reviewed everything we had done previously. The only possible thing we could do, in addition to what we have already done, is to ask someone such as Professor Hubbard whether or not there have been any developments in any area in connection with this bill that we should know about.

The Chairman: In other words, what is new?

Senator Neiman: I remember a Professor Bisset-Johnson from Halifax as being someone who was following this matter very carefully. Apart from that, I think our only concern should be to review the matter so that we can all refamiliarize ourselves with what we did on the last occasion.

However, I think we should ensure that this time we will have some cooperation in the House of Commons, because the bill just died there, in spite of the fact that, as our legal counsel told us, the people who spoke to the matter on second reading were all in favour of it. However, once the matter got to committee there was simply a disinclination to go ahead with it and they just let it die.

I feel very strongly that we should not be in that situation and I am hoping, Mr. Chairman, that you have had some indication from the Minister of Justice that if we put the bill through once more, he will see that it gets through on the other side, because I am quite serious in my view that if we do not have that kind of assurance from the Minister of Justice, then we should proceed immediately with 30 separate bills.

The Chairman: I have informed the minister, who told me to proceed with it. I am not sure what that infers. I might indicate to honourable senators that one of the couples who are applicants and who anxiously want a bill for themselves are

[Traduction]

Le président: Oui. Le Comité a été unanime; les généticiens étaient d'accord avec nous, le professeur Hubbard était tout à fait favorable à cette mesure et les groupes religieux n'y voyaient pas d'objection. On nous a exposé toutes sortes d'exigences très sérieuses et fort intéressantes au sujet des mariages. Je me souviens par exemple que, selon la loi juive, si un homme célibataire perd son frère, il doit épouser la veuve.

Le sénateur Beaudoin: Il y est obligé?

Le président: Oui. J'étais très nerveux; je regardais mes belles-sœurs et aucune . . .

Le sénateur Stanbury: Vous vous rendez compte que vos propos sont enregistrés?

Le sénateur Beaudoin: Si nous ressuscitons le projet de loi, monsieur le président, est-ce que vous comptez reprendre toute cette étude?

Le président: Non.

Le sénateur Beaudoin: Comptez-vous répéter tout le processus, ou si nous pouvons tirer profit de ce que nous avons déjà?

Le président: C'est ce dont nous devons parler brièvement. Il n'est certainement pas nécessaire de réinventer la roue.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je ne pense pas que ce soit nécessaire. Premièrement, nous avons déjà effectué une étude très détaillée lorsque nous avons déposé le dernier projet de loi. En outre, nous avons alors passé en revue tout ce que nous avions fait auparavant. Tout ce que nous pourrions faire de plus, ce serait de demander à quelqu'un, par exemple au professeur Hubbard, s'il y a dans ce dossier des éléments nouveaux qui devraient nous être communiqués.

Le président: Autrement dit, quoi de neuf?

Le sénateur Neiman: Je me souviens qu'un certain professeur Bisset-Johnson, de Halifax, s'intéressait beaucoup à la question. Autrement, je pense que nous devrions nous contenter de revoir le dossier afin de nous remettre en mémoire ce que nous avons fait la dernière fois.

Toutefois, nous devrions nous assurer que nous pourrions compter cette fois-ci sur la collaboration de la Chambre des communes, qui a tout simplement laissé le projet de loi mourir au feuillet en dépôt du fait que, comme nous l'a dit notre légiste, les députés qui sont intervenus à l'étape de la deuxième lecture y étaient tous favorables. Mais une fois qu'il était renvoyé en comité, personne ne semblait plus intéressé à la faire adopter, et il a tout simplement été abandonné.

Cela ne doit absolument pas se reproduire. J'espère, monsieur le président, que le ministre de la Justice vous a donné l'assurance que, si nous déposons à nouveau un projet de loi en ce sens, il veillera à ce qu'il soit adopté à l'autre endroit. J'insiste; si nous n'avons pas de garantie de ce genre du ministre de la Justice, je pense que nous devrions procéder immédiatement à l'examen des trente projets de loi individuels.

Le président: J'en ai informé le Ministre, qui m'a dit d'aller de l'avant. Je ne sais pas au juste ce qu'il entend par là. Mais je voudrais préciser aux honorables sénateurs que l'un des couples qui ont présenté une demande, et qui souhaitent l'adoption du projet de loi pour des raisons personnelles, se trouve dans la

[Text]

constituents of the Minister of Justice. Therefore he is familiar with the matter for both legal and political reasons.

However, if we pass 30 individual bills, I think it takes the heat off, does it not? It was my impression that the reason why we stopped at one point and decided not to do it in that way was, in fact, to change the law. Do you not recall that, Senator Neiman?

Senator Neiman: I do not know. I am inclined to disagree with you from this point of view, because when any one individual bill went through, it went through the other house without any question. Once we passed it here, it went through the other house without question.

The Chairman: The following Friday, it was done.

Senator Neiman: It seems to me that the other place can hardly reverse its own precedents by changing its mind. I would much prefer to change the law. I think that is absolutely what needs to be done. However, as I say, I would hope that you would get some clear assurance from the Minister of Justice and at least his cooperation with respect to speaking to the committee that will be seized with this.

Also, I would remind you, Mr. Chairman, that this is not a study of the subject matter. Somehow or other, the last time it got transmogrified somewhere during the debate from being a study of the bill to being a study of the subject matter, which automatically killed the bill.

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: I have no objection to going ahead with this very interesting subject. The only point I wish to stress here is this: Marriage and divorce, of course, comes under federal jurisdiction; there is no doubt about that. However, we have two systems of law: Common law and civil law. I know that my colleagues in the civil law system in Quebec have worked very diligently to change and to adapt the Civil Code of Quebec to present day circumstances.

However, there is one chapter of the Civil Code of Quebec which can only be changed by the Parliament of Canada because it comes under our jurisdiction. As a matter of fact, many amendments to the Quebec Civil Code cannot be enacted in Quebec City because they come under marriage and divorce.

Therefore if we intend to go ahead with this matter, and I would be in favour of that, I, for one, would like to have the testimony of an expert in common law and an expert in civil law, just to be sure that this amendment will respect the particular genus of the two private systems that we have in this country. With that understanding, I am quite prepared to go ahead.

The Chairman: Senator Stanbury, you have something to say?

Senator Stanbury: First of all, I would like to say that I would be delighted to have that kind of testimony. However, we should mention that at the time of the passage of the last bill we did indeed advise the provinces and they had the opportunity to make representations.

[Traduction]

circonscription du ministre de la Justice. Celui-ci est donc sensible à la question, pour des raisons tant juridiques que politiques.

Cependant, si nous adoptons les trente projets de loi individuels, je pense que la pression tombera, n'est-ce pas? J'avais l'impression que, si nous avions décidé de ne plus procéder de cette façon, c'était pour réussir à changer la loi. Vous en souvenez-vous, sénateur Neiman?

Le sénateur Neiman: Je ne sais pas. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous sur ce point. En effet, quand nous adoptons un projet de loi individuel, l'autre endroit donnait son assentiment sans poser de question. Une fois que le projet de loi était adopté ici, il franchissait l'autre étape sans problème.

Le président: Tout a été réglé le vendredi suivant.

Le sénateur Neiman: Il me semble que les gens de l'autre endroit peuvent difficilement changer d'idée, et renier ainsi les précédents qu'ils ont eux-mêmes établis. J'aimerais bien mieux que la loi soit modifiée. Je pense que c'est exactement ce qu'il faut faire. Mais, comme je l'ai dit, j'espère que le ministre de la Justice nous donnera des garanties claires et qu'il s'engagera au moins à parler au comité qui sera saisi du projet de loi.

Je voudrais aussi vous rappeler, monsieur le président, qu'il ne s'agit pas ici d'une étude du contenu du projet de loi. La dernière fois, je ne sais trop par quel subterfuge, nous sommes passés au cours du débat d'une étude du projet de loi lui-même à une étude de son contenu, ce qui a automatiquement entraîné son abandon.

Le président: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai aucune objection à ce que nous nous penchions sur ce sujet fort intéressant. Je voudrais seulement vous signaler que, bien que le mariage et le divorce soient bien sûr de compétence fédérale, il ne faut pas oublier que nous avons au Canada deux régimes juridiques: le droit civil et la *common law*. Je sais que mes collègues civilistes du Québec ont travaillé très fort pour adapter le Code civil du Québec aux réalités nouvelles.

Le Code civil contient toutefois un chapitre qui ne peut être modifié que par le Parlement du Canada, parce ce qu'il relève de notre compétence. En fait, il y a beaucoup de modifications au Code civil qui ne peuvent pas être mises en vigueur à Québec parce qu'elles concernent le mariage et le divorce.

Par conséquent, si nous avons l'intention d'étudier cette question, ce à quoi je serais tout à fait favorable, j'aimerais pour ma part que nous entendions le témoignage d'un expert en *common law* et d'un expert en droit civil, pour nous assurer que les modifications que nous proposerons sont conformes au génie des deux régimes de droit privé qui existent au Canada. Si cela est bien établi, je suis prêt à aller de l'avant.

Le président: Sénateur Stanbury, avez-vous quelque chose à dire?

Le sénateur Stanbury: Tout d'abord, je dois dire que je serais ravi moi aussi que nous entendions des témoignages de ce genre. Je dois toutefois mentionner que, au moment où nous avons adopté le projet de loi précédent, nous en avons effecti-

[Text]

The Chairman: They made some, I believe.

Senator Stanbury: Yes, I believe a number of them did.

The Chairman: For example, it was done also to accommodate the provinces, which still have the responsibility for the solemnization of marriages.

Senator Beaudoin: Yes, that is provincial. It is section 92.12.

The Chairman: Yes. We had agreed that we would pass this act and then allow either six months or 12 months in order to enable the provinces to change all of the forms and whatever. That was as a result of meetings with officials from vital statistics departments in the provinces. Therefore there was a fair amount of agreement on that matter, and I assume that included correspondence with our counterparts in Quebec.

Senator Neiman: Yes, it did indeed.

Senator Stanbury: However, it might be wise to get clarification on that matter.

The other thing that Senator Neiman mentioned is an update. I think that is important for fear that we do something without knowing about something else that might have happened. However, apart from those considerations, I see no reason why we should not reintroduce the same bill. It has not been rejected in any way by the legislative process; it simply ran out of steam and was never completed. As has been mentioned here been rejected; it is just something that lost out in the course of events and must be given a new impetus if it is ever to become law.

I am inclined to agree with Senator Neiman on the question of pressure. By the very fact that the 30 applications we now have have been mounting up, I assume that pressures have been applied to members of the House of Commons who have been and are the representatives of people who have been making applications. As far as we can see, that has not done a bit of good in terms of applying pressure in order to have this piece of legislation passed. Therefore I am not sure that our strategy was as effective as we might like to think.

Senator Beaudoin: There is also the fact that in Quebec, for example, family law is changing very rapidly.

The Chairman: That is true all across the country, senator.

Senator Beaudoin: Yes, the same thing is happening in the other provinces. Therefore we may have some kind of an adaptation to make, although it might not change one comma in the bill.

Senator Neiman: It would be useful to know, for instance, if there had been any kind of tort decisions on family law that would touch on this matter that had been made in the interval.

[Traduction]

vement averti les provinces, qui ont alors eu l'occasion de nous faire leurs représentations.

Le président: Elles en ont fait, il me semble.

Le sénateur Stanbury: Oui, je pense qu'un certain nombre d'entre elles sont intervenues.

Le président: Par exemple, nous avons également tenté de répondre aux besoins des provinces qui sont encore responsables de la célébration des mariages religieux.

Le sénateur Beaudoin: Oui, cela est de compétence provinciale. Il s'agit de l'article 92.12.

Le président: Oui. Nous avons convenu que nous adopterions le projet de loi et que nous laisserions ensuite six mois ou un an aux provinces pour leur permettre de modifier leurs formules et tout le reste. Cette disposition a été prise par suite de rencontres avec des fonctionnaires des organismes provinciaux chargés des statistiques de l'état civil. Il y avait donc un certain consensus dans ce dossier, et je suppose que nous avions aussi échangé une correspondance avec nos homologues du Québec.

Le sénateur Neiman: Oui, effectivement.

Le sénateur Stanbury: Il serait peut-être sage quand même d'obtenir des éclaircissements à ce sujet.

Le sénateur Neiman a également parlé d'une mise à jour. Je pense que cela serait important pour éviter que nous prenions des décisions sans savoir ce qui se passe dans ce domaine. Cependant, mises à part ces considérations, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas déposer le même projet de loi. Il n'a pas été rejeté par les législateurs, loin de là; il s'est tout simplement essoufflé avant d'arriver à son terme. Comme quelqu'un l'a déjà mentionné tout à l'heure, tous les intervenants étaient favorables au projet de loi. Celui-ci n'a donc pas été rejeté, il a simplement été perdu dans le tourbillon des affaires législatives, et nous devons lui donner un nouvel élan si nous voulons qu'il prenne un jour force de loi.

Je suis plutôt d'accord avec le sénateur Neiman au sujet de cette question de la pression. Du simple fait que nous avons maintenant trente demandes qui se sont accumulées, je suppose que les députés, à titre de représentants des personnes qui ont soumis des demandes, ont dû subir certaines pressions. Mais d'après ce que nous pouvons en déduire, cela ne semble pas avoir influé le moins du monde sur l'adoption du projet de loi. Par conséquent, je ne suis pas certain que notre stratégie ait été aussi efficace que nous voudrions bien le croire.

Le sénateur Beaudoin: Il faut également tenir compte du fait que, au Québec par exemple, le droit de la famille évolue très rapidement.

Le président: Et dans tout le reste du pays, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Oui, il se passe effectivement la même chose dans les autres provinces. Par conséquent, nous devons peut-être nous y adapter, même si cela ne changera peut-être pas une virgule du projet de loi.

Le sénateur Neiman: Il serait bon de savoir, par exemple, si des décisions sur la responsabilité délictuelle ont été prises dans l'intervalle dans ce domaine du droit de la famille.

[Text]

Senator Stanbury: Or whether other jurisdictions have taken some other steps.

Mr. du Plessis: Senators should also know that the other alternative, of going ahead with the 30 individual bills, will be very cumbersome and would take quite a long period of time. First, we would have to contact some of these people. We do not know if they are still at the same addresses.

The Chairman: Or still interested.

Mr. du Plessis: Then each couple would have to hire a lawyer which would mean legal costs. Then, according to the *Rules of the Senate* every private bill has to be advertised in the *Canada Gazette*, the provincial gazette and in a leading newspaper four weeks in a row. These costs would have to be borne by the individual petitioners. Then there is the extra work in my office just keeping track of each one of the files. We have to obtain birth certificates and any other documents relating to a previous marriage, and we have to be sure that these people are the right ones because we are authorizing them to marry. So there is a tremendous amount of paper work, and it would be very cumbersome to do 30 bills.

The Chairman: Let us try for one bill.

Senator Neiman: I agree.

Senator Stanbury: Again, we had better discuss the matter in our caucuses.

Mr. du Plessis: You would have to find a sponsor for the bill.

The Chairman: What should we do about sponsoring the bill?

Senator Neiman: Perhaps you could do it, being on the government side.

The Chairman: Sure, if you think that would be of some help.

Senator Neiman: I think it would be better.

The Chairman: Then it is agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Ou si d'autres ordres de gouvernement ont pris d'autres mesures.

M. du Plessis: Les sénateurs devraient également savoir que l'autre avenue, c'est-à-dire l'adoption des trente projets de loi individuels, entraînerait une énorme paperasserie et prendrait beaucoup de temps. Tout d'abord, nous devrions communiquer avec certaines de ces personnes; nous ne savons même pas si elles sont encore à la même adresse.

Le président: Ou si elles sont toujours intéressées.

M. du Plessis: Chacun des couples concernés devrait ensuite engager un avocat, ce qui entraînerait des frais. Ensuite, conformément au *Règlement du Sénat*, chaque projet de loi devrait être annoncé dans la *Gazette du Canada*, dans la gazette provinciale et dans un grand journal pendant quatre semaines de suite. Et ce sont les pétitionnaires eux-mêmes qui devraient en assumer le coût. Il faut mentionner aussi la charge de travail accrue que représenterait pour mon bureau la tenue à jour de chacun de ces dossiers. Nous devons obtenir les certificats de naissance et tous les autres documents relatifs à un mariage antérieur, et nous devons vérifier l'identité de tous ces gens avant de les autoriser à se marier. Il y aurait donc une paperasserie énorme, d'autant plus qu'il faudrait nous occuper de trente projets de loi.

Le président: Essayons de déposer un projet de loi unique.

Le sénateur Neiman: D'accord.

Le sénateur Stanbury: Encore une fois, nous devrions discuter de la question en caucus.

M. du Plessis: Il vous faudra trouver quelqu'un pour présenter le projet de loi.

Le président: Qu'entendez-vous par là?

Le sénateur Neiman: Vous pourriez peut-être le faire, puisque vous êtes du côté du gouvernement?

Le président: Bien sûr, si vous croyez que cela peut être utile.

Le sénateur Neiman: Je pense que ce serait préférable.

Le président: Alors, c'est d'accord.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

Bill S-11:

The Reverend William Riekert, Retired Lutheran Church Minister.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs Canada:

Mr. Digby Viets, Senior Counsel, Legal Services Branch.

Bill C-31:

Mr. Murray Cardiff, M.P.;

Mr. William Elliott, Executive Assistant to the President of the Queen's Privy Council.

Projet de Loi S-11:

Le révérend William Riekert, ministre de l'Église Luthérienne à la retraite.

Du ministère de la Consommation et Corporations Canada:

M. Digby Viets, avocat conseil, Services juridiques.

Projet de Loi C-31:

M. Murray Cardiff, député;

M. William Elliott, adjoint exécutif du président du Conseil privé de la Reine.

CA1
YC24
L32

Government
Publications



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Thursday, February 22, 1990

Le jeudi 22 février 1990

Issue No. 4
Proceedings on:

Fascicule n° 4
Fascicule concernant:

Consideration of the inquiry of the Honourable
Senator Hastings on the erosion of the long
standing right of access of Members of
Parliament to federal penitentiaries and the
final loss of that right in 1987

L'étude de l'interpellation de l'honorable
sénateur Hastings sur l'érosion du droit d'accès
aux institutions pénitentiaires dont les membres
du Parlement ont joui de très longue date et sur
la perte définitive de ce droit en 1987

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*
The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Chaput-Rolland	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Stanbury
Hastings	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hastings substituted for that of the Honourable Senator Hébert (February 22, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz
Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les Honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Chaput-Rolland	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Stanbury
Hastings	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Hébert (le 22 février 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, January 23, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the inquiry of the Honourable Senator Hastings calling the attention of the Senate to the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987.

After debate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Hastings, that the inquiry be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 janvier 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitentiaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

Après débat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Hastings, que l'interpellation soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 22, 1990

(6)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:05 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Hastings, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (5)

In attendance: Miss Mollie Dunsmuir, Researcher to the Committee from the Library of Parliament.

Also in attendance: The Reporters of the Senate.

Witnesses:

Commissioner O. Ingstrup, Correctional Service Canada;

Brendan Reynolds, Assistant Commissioner, Executive Services.

The Committee commenced consideration of its Order of Reference, dated January 23, 1990 on the inquiry of the Honourable Senator Hastings on the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987.

Mr. Ingstrup made a statement and answered questions.

It was agreed That in accordance with the authority granted by its Order of Reference dated October 17, 1989 this Committee retain the services of Mr. Graham Eglington as legal counsel, effective immediately, to assist in its consideration of the reference pertaining to access of MPs to Federal Penitentiaries, and that he be paid, after consultation, at a rate approved by the Chairman and the Deputy Chairman.

The Committee discussed its future business.

At 12:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 FÉVRIER 1990

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Hastings, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (5)

Présente: M^{lle} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche auprès du Comité, de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes du sénat.

Témoins:

Commissaire O. Ingstrup, du Service correctionnel Canada;

Brendan Reynolds, Commissaire adjoint, Services administratifs.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du 23 janvier 1990 ayant trait à l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitenciaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

M. Ingstrup fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu que, d'après les pouvoirs conférés par son Ordre de renvoi du 17 octobre 1989, le Comité retienne immédiatement les services du conseiller juridique M. Graham Eglington, pour l'aider dans son étude de l'interpellation relative à l'accès des députés aux pénitenciers fédéraux et qu'après consultation, on lui verse des honoraires à un taux approuvé par le président et le vice-président.

Le Comité discute de ses travaux futurs.

À 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 22, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to consider the inquiry of the Honourable Senator Hastings on the erosion of the longstanding right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987, and also to consider future business of the committee.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the first item on our agenda is the consideration of the inquiry of our colleague, Senator Hastings, into the erosion of the longstanding right of access of members of either house of Parliament to federal penitentiaries, which Senator Hastings has alleged in the Senate chamber is a loss or a lessening of those rights from 1987 on. To that end, and as a result of discussions with Senator Hastings, we thought, and he agreed, that this committee would be an easier in which forum to discuss that matter and for Senator Hastings to be able to come forward and explain himself. We will hear from Corrections Canada on that as well. I then want to raise with members of the committee the question of taking the transcript of what we hear today and referring it to counsel to assist us in coming to some conclusion.

We have with us today Commissioner Ola Ingstrup of the Correctional Service of Canada. I am in the hands of the committee, but I think the best method of dealing with this would be to have Senator Hastings address us for a few minutes on his grievance, if you like, or his allegation. Senator Hastings, are you in agreement with that?

Senator Hastings: Thank you, Mr. Chairman. I do not think I can really add to what I placed on the record in the Senate with respect to the loss of the longstanding, traditional right of entry of parliamentarians, a right of access to institutions which was extinguished by the commissioner when he issued his directive of January 1, 1987, and made no reference to that access which parliamentarians had enjoyed over the years since before Confederation. I have nothing really to add to that. With respect, I do not think it is an allegation, Mr. Chairman. I think I made a fairly factual presentation, but it will be up to the government now to respond.

Senator Beaudoin: Senator Hastings, you said that it is not a parliamentary privilege but a tradition that goes back to 1834, at the time that Upper Canada and Lower Canada were divided just before the union. Could you just say in a few words what the extent of that privilege or that traditional right of access was and why it was removed? I did not have time, unfortunately, to look at all this material, but was a reason given for setting aside such a tradition?

Senator Hastings: First of all, dealing with the tradition, as I indicated, it existed in legislation up until 1961, when it was

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour poursuivre l'étude de l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings concernant l'érosion du droit d'accès aux pénitenciers fédéraux que les députés possédaient depuis longtemps et la perte définitive de ce droit en 1987 ainsi que les travaux futurs du comité.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, la première question à l'ordre du jour est l'étude de l'interpellation de notre collègue, le sénateur Hastings, portant sur l'érosion du droit d'accès des députés et sénateurs aux pénitenciers fédéraux, un droit qu'ils possédaient depuis longtemps et qu'ils ont perdu depuis 1987, selon les allégations que le sénateur Hastings a formulées au Sénat. À la suite des discussions que nous avons eues avec le sénateur, nous avons pensé que ce comité serait la tribune toute indiquée pour discuter de cette question et que le sénateur Hastings pourrait venir s'expliquer devant nous. Nous entendrons également le point de vue du Service correctionnel du Canada. Je voudrais également soulever avec les membres du comité la question de la transcription des témoignages d'aujourd'hui que nous pourrions soumettre aux juristes pour qu'ils nous aident à tirer des conclusions.

Nous allons entendre aujourd'hui le commissaire Ola Ingstrup du Service correctionnel du Canada. Je m'en remets au comité, mais selon moi, le mieux serait de demander au sénateur Hastings de nous parler pendant quelques minutes de son grief, si vous voulez ou de son allégation. Êtes-vous d'accord, sénateur Hastings?

Le sénateur Hastings: Merci, monsieur le président. Je ne pense pas pouvoir vraiment ajouter grand-chose à ce que j'ai déjà déclaré au Sénat au sujet de la perte du droit d'entrée traditionnel accordé depuis longtemps aux parlementaires, du droit d'accès aux établissements pénitenciers que le commissaire a supprimé lorsqu'il a émis sa directive du 1^{er} janvier 1987 sans y faire mention de cet accès qui était accordé aux parlementaires depuis des années, depuis une époque précédant la Confédération. Je n'ai vraiment rien à ajouter à cela. Si vous le permettez, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une allégation, monsieur le président. Je pense avoir présenté fidèlement les faits, mais c'est au gouvernement qu'il revient maintenant de répondre.

Le sénateur Beaudoin: Sénateur Hastings, vous dites qu'il s'agit non pas d'un privilège parlementaire, mais d'une tradition qui remonte à 1834, à l'époque où le Haut-Canada et le Bas-Canada étaient divisés, juste avant l'union. Pourriez-vous nous expliquer brièvement quelle était l'étendue de ce privilège ou de ce droit d'accès traditionnel et pourquoi il a été supprimé? Je n'ai malheureusement pas eu le temps de lire tous ces documents, mais a-t-on invoqué une raison pour mettre fin à cette tradition?

Le sénateur Hastings: Tout d'abord, pour ce qui est de la tradition, comme je l'ai dit, ce droit était inscrit dans la loi

[Text]

removed from legislation and was allegedly then to be placed in regulations. It never found its way into regulations. It did, however, find its way into commissioners' directives, and existed in commissioners' directives up until 1987.

With respect to the privilege or tradition, it was raised, I think, in 1972 by three members of Parliament after they had visited Millhaven Penitentiary and were asked to leave by the warden, as directed by the minister to the commissioner and then to the warden. It was then raised in Parliament as a matter of privilege, and the Speaker at that time, in ruling on the privilege, said that there was certainly a problem that had to be resolved but that it did not fall under privilege, because privilege had to be with respect to a member's or a senator's work on Parliament Hill. He could not interfere with what went on outside—

The Chairman: The precincts of Parliament?

Senator Hastings: —the precincts of Parliament.

Senator Beaudoin: So, strictly speaking, it was not a parliamentary privilege. There is no doubt about that.

Senator Hastings: There was no privilege, but the Speaker said there was a problem that should be resolved by substantive motion. However, the honourable member at that time never followed it up, so it was allowed to lapse and carry on. Why it was removed would be the interesting question. We should also know why it existed in commissioners' directives. First of all, why was it never provided for in regulation? That would be the first question. Then the second question is: Why was it vacated from the commissioners' directives on January 1, 1987? I do not know that. You will have to ask the commissioner. He is here now to explain why he saw fit to remove that provision from the directive on January 1, 1987. I have my own suspicions as to why it was removed, but perhaps he would like to explain that.

The Chairman: Are there any other questions for Senator Hastings before we get to that?

Senator Hastings: I am really not a witness.

The Chairman: No.

Senator Hastings: I am a member this morning, not the accused.

Senator Beaudoin: No, you are not the accused.

Senator Neiman: I will put a question to you, though, Senator Hastings. You used the word "allegedly" when you were saying there was a commitment made to reinsert this provision in legislation. However, in your comments in the background material, you say there was a clear and unequivocal commitment that was made during the legislative process. Have you looked at the *Hansard* or the transcript of the committee hearings?

[Traduction]

jusqu'en 1961. Cette année-là, on l'a enlevé de la loi parce qu'il devait être prétendument inscrit dans les règlements. En fait, il ne s'est jamais retrouvé dans les règlements. Il s'est toutefois retrouvé dans les directives du commissaire où il est resté jusqu'en 1987.

Pour ce qui est du privilège ou de la tradition, trois députés ont soulevé la question en 1972, je crois, après avoir visité le pénitencier de Millhaven dont le directeur leur a demandé de partir, suivant les instructions que le ministre avait données au commissaire et que celui-ci avait retransmises au directeur de l'établissement. Cela a fait l'objet d'une question de privilège au Parlement. Le président de la Chambre s'est alors prononcé sur cette question de privilège en disant qu'il s'agissait certainement d'un problème à régler, mais que les privilèges n'étaient pas en cause étant donné qu'ils devaient se rapporter aux fonctions exercées par un député ou un sénateur sur la colline parlementaire. Il ne pouvait pas intervenir dans ce qui se passait à l'extérieur . . .

Le président: De l'enceinte du Parlement?

Le sénateur Hastings: . . . de l'enceinte du Parlement.

Le sénateur Beaudoin: Par conséquent, il ne s'agissait pas d'une question de privilège parlementaire à proprement parler. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Hastings: Il ne s'agissait pas d'une question de privilège, mais le président de la Chambre a déclaré qu'il s'agissait d'un problème qui devait être réglé au moyen d'une motion. Le député en question n'a toutefois jamais donné suite à cette affaire qui n'est donc pas allée plus loin. Il serait intéressant de savoir pourquoi ce droit a été supprimé. Il faudrait également établir pourquoi il était inscrit dans les directives du commissaire. Tout d'abord, pourquoi n'a-t-il jamais été prévu dans les règlements? Voilà la première question à poser. La deuxième question est la suivante: Pourquoi a-t-on fait disparaître ce droit des directives du commissaire le 1^{er} janvier 1987? Je l'ignore. Vous devrez poser la question au commissaire. Il est là pour expliquer pourquoi il a jugé bon de supprimer cette disposition des directives, le 1^{er} janvier 1987. Personnellement, j'ai ma petite idée à ce sujet, mais peut-être voudra-t-il nous expliquer cela.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser au sénateur Hastings avant que nous n'en arrivions là?

Le sénateur Hastings: Je ne suis pas vraiment un témoin.

Le président: Non.

Le sénateur Hastings: Ce matin, je suis l'un des membres du comité et non pas l'accusé.

Le sénateur Beaudoin: Non, vous n'êtes pas l'accusé.

Le sénateur Neiman: Je vais néanmoins vous poser une question, sénateur Hastings. Vous avez utilisé le mot «prétendument» lorsque vous avez dit que cette disposition devait être réinscrite dans les règlements. Toutefois, vous dites dans les notes explicatives que le gouvernement s'était engagé à le faire, sans équivoque, au cours du processus législatif. Avez-vous examiné le *hansard* ou la transcription des audiences du comité?

[Text]

The Chairman: What did you know and when did you know it?

Senator Hastings: Honourable senators, the bill to amend the Canadian Penitentiaries Act in the year 1961 was one of those "June 28 bills".

The Chairman: I have heard of those.

Senator Hastings: It simply received cursory examination in the House of Commons. I think there were two speeches by the minister and by each opposition party, and it was whipped over to the Senate. The Senate, as always, did a much better job and referred it to committee. They were not going to be stapeded, as is normal at the end of June.

The Chairman: I have heard that as well.

Senator Hastings: At that time, the committee heard from Mr. McLeod, the Commissioner of Penitentiaries, who made a very clear statement. When he was asked why this bill was so short compared to the other one, he said, "We are going to put into regulation all those things that were in the former bill but are not in the present bill." That is on the record in the Senate committee meeting held in June of 1961. It was a short meeting that morning. As I have said, this is one of those "June 28 bills" which seem to slip through Parliament every so often and not receive the examination they should receive.

The Chairman: Let us try to get to the heart of the matter. Your concern would be removed if the commissioner's directives still contained some provision to the effect that a member of either of the two houses of Parliament has access. In that case, you would not have raised the matter. Is that reasonably clear?

Senator Hastings: That is correct, but now that I have raised it, I do not think the commissioner's directives should be used to dissolve that right.

The Chairman: Let us be clear. In a perfect world we would have something in legislation; in a less perfect world we would have something in the regulations, and you would have accepted, as a third best, if it had remained in the commissioner's directive. Is that clear?

Senator Hastings: Yes.

Senator Stanbury: I think it is clear the complaint would not have arisen if it had not been changed.

The Chairman: I welcome Commissioner Ingstrup to the meeting. Mr. Ingstrup is accompanied by Mr. Brendin Reynolds, Assistant Commissioner of the Correctional Service of Canada. Is there something you have to say in response to Senator Hastings concern, and if so, after you have said that we will likely have a question or two for you.

Commissioner O. Ingstrup, Correctional Service of Canada: Mr. Chairman, honourable senators, I am delighted to be here today to discuss this important issue of access to our institutions. I have read with great interest Senator Hastings' statement made in the Senate. I am impressed by the thorough analysis that went into that statement, and I have nothing to

[Traduction]

Le président: Que saviez-vous exactement et quand l'avez-vous appris?

Le sénateur Hastings: Honorables sénateurs, le projet de loi qui a modifié la Loi canadienne sur les pénitenciers en 1961 était l'un de ces fameux «projets de loi du 28 juin».

Le président: J'en ai entendu parler.

Le sénateur Hastings: La Chambre des communes l'a examiné rapidement. Je pense que le ministre et chaque parti de l'opposition ont fait deux discours, après quoi on l'a expédié au Sénat. Comme toujours, le Sénat a beaucoup mieux travaillé et a renvoyé le projet de loi au comité. Il a refusé de se laisser bousculer comme c'est l'habitude à la fin de juin.

Le président: J'ai également entendu dire cela.

Le sénateur Hastings: À l'époque, le comité a entendu M. McLeod, le commissaire aux pénitenciers, qui a fait une déclaration très claire. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi ce projet de loi était tellement court par rapport à l'autre, il a répondu: «Nous allons inscrire dans les règlements toutes les dispositions qui figuraient dans l'ancien projet de loi, mais qui ne sont plus dans celui-ci». Ces paroles figurent dans les procès-verbaux de la réunion que le Comité du Sénat a tenue en juin 1961. La réunion de ce matin-là avait été brève. Comme je l'ai dit, il s'agissait de l'un de ces «projets de loi du 28 juin» que l'on nous glisse régulièrement et que le Parlement n'a pas l'occasion d'examiner comme il le devrait.

Le président: Revenons-en à la question qui nous intéresse. Si les directives du commissaire contenaient des dispositions permettant à un député ou à un sénateur d'avoir accès aux établissements pénitentiaires, cela réglerait vos objections. En pareil cas, vous n'auriez pas soulevé la question. N'est-ce pas?

Le sénateur Hastings: C'est exact, mais maintenant que je l'ai soulevée, je ne pense pas que les directives du commissaire doivent servir à supprimer ce droit.

Le président: Soyons bien clairs. L'idéal aurait été d'avoir ces dispositions dans la loi, faute de quoi elles auraient dû se trouver dans les règlements, et vous auriez même accepté qu'elles figurent dans les directives du commissaire. Est-ce bien cela?

Le sénateur Hastings: Oui.

Le sénateur Stanbury: Il me paraît évident que cette plainte n'aurait pas été formulée si rien n'avait été changé.

Le président: Je souhaite la bienvenue au commissaire Ingstrup. M. Ingstrup est accompagné de M. Brendan Reynolds, commissaire adjoint, Service correctionnel du Canada. Peut-être avez-vous quelque chose à dire au sujet de la question qui préoccupe le sénateur Hastings, après quoi nous aimerions vous poser une ou deux questions.

Le commissaire O. Ingstrup, Service correctionnel du Canada: Monsieur le président, honorables sénateurs, c'est avec plaisir que je suis venu ici, aujourd'hui, pour discuter de la question importante de l'accès à nos établissements. J'ai lu avec beaucoup d'intérêt la déclaration que le sénateur Hastings a faite au Sénat. L'analyse approfondie dont elle témoi-

[Text]

add to the historical analysis that Senator Hastings has provided.

However, I see this as an opportunity for me to explain to this committee, Mr. Chairman, the general policy of the Correctional Service of Canada, and to explain to you why, in 1987, members of Parliament were not included in the review of the commissioner's directives.

Let me tell you, first, Mr. Chairman and honourable senators, that I receive my direction in my overall management of the Correctional Service of Canada, as you are well aware, from the Solicitor General of Canada. We are in a privileged situation, I believe, in that we have a public statement entitled: "Mission Statement for the Correctional Service of Canada", which has been signed by the Solicitor General of Canada, the Honourable Pierre Blais. That is not a detailed document, but it sets out the general direction the government wants us to follow in the evolution of the service. I invite your attention, Mr. Chairman, to what we call core value No. 5. It is said that we believe in managing the service with openness and integrity and that we are accountable to the Solicitor General.

We take that very seriously. Openness means to be open and to put whatever we can in front of the public, and particularly the representatives of the people of Canada, the members of Parliament. We provide them with information they are interested in and give them access to installations and individuals. Therefore, since my appointment as commissioner well over 18 months ago, we have made major efforts to open up the Correctional Service of Canada following that directive.

You will have noticed, Mr. Chairman, that across the country we have had more meetings than the service has had in its history. We invite all kinds of interest groups inside to have a look at what we are doing. I also believe that we have had more visits by members of Parliament over the past 20 months than in any other 20-month period during the history of the Correctional Service of Canada.

I want to make it absolutely clear at the outset that the Correctional Service of Canada welcomes parliamentarians as visitors to its installations, not only because we find that this is part of our accountability, but also because it is useful for us to be able to have dialogues with members of Parliament when they visit our installations. We often receive good advice on how we can improve our operation.

I want to make it clear that we are not only open, and attempting to be open, but are interested in, and actively promote and pursue, visits by members of Parliament.

It is true that when we looked at commissioner's directive, No. 021, which Senator Hastings has referred to, on "official and public visits to operational units," that directive does not directly include access by members of Parliament. I happen to know why that is so. Although I was not in charge of the Correctional Service of Canada at that time, I did work with the

[Traduction]

gne m'a vivement impressionné. Je n'ai rien à ajouter à l'historique retracé par le sénateur Hastings.

Néanmoins, je vois là une excellente occasion d'expliquer au comité la politique générale du Service correctionnel du Canada et de vous expliquer également pourquoi les députés et sénateurs n'ont pas été inclus dans la révision des directives du commissaire en 1987.

Monsieur le président et honorables sénateurs, je tiens d'abord à préciser que j'assure l'administration générale du Service correctionnel du Canada selon les instructions du Solliciteur général du Canada. Nous nous trouvons dans une situation privilégiée, je crois, en ce sens que nous possédons une déclaration publique intitulée: «Énoncé de mission pour le Service correctionnel du Canada» signée par le Solliciteur général du Canada, l'honorable Pierre Blais. Il ne s'agit pas d'un document détaillé, mais il énonce l'orientation générale que le gouvernement désire nous voir suivre. Monsieur le président, j'attire votre attention sur ce que nous appelons le principe de base n° 5. Il y est dit que le service doit être administré avec transparence et intégrité et que nous avons des comptes à rendre au Solliciteur général.

C'est une question que nous prenons très au sérieux. Par souci de transparence, nous devons agir au vu et au su du public et surtout des représentants du peuple canadien que sont les membres du Parlement. Nous leur fournissons les renseignements qui les intéressent et nous leur donnons accès aux établissements qu'ils désirent visiter et aux personnes qu'ils veulent rencontrer. Par conséquent, depuis ma nomination au poste de commissaire il y a plus de 18 mois, nous avons fait de gros efforts pour améliorer la transparence du Service correctionnel du Canada, conformément à cette directive.

Vous aurez sans doute remarqué, monsieur le président, que nous avons tenu davantage de réunions d'un bout à l'autre du pays qu'il n'y en avait eu depuis la création du service. Nous invitons toutes sortes de groupes d'intérêt à visiter nos établissements pour voir ce que nous faisons. Je crois également que, ces 20 derniers mois, les visites des représentants du Parlement ont été plus nombreuses qu'elles ne l'ont jamais été au cours d'une période équivalente.

Je tiens à bien préciser, dès le départ, que le Service correctionnel du Canada se fait un plaisir d'accueillir les parlementaires dans ses établissements. En effet, non seulement nous estimons que cela fait partie de nos responsabilités, mais ces visites nous permettent aussi de dialoguer avec les représentants du Parlement qui viennent visiter nos installations. Il arrive souvent qu'ils nous donnent d'excellents conseils quant à la façon d'améliorer leur administration.

Je tiens à bien préciser que non seulement nous cherchons à accroître la transparence de nos activités, mais que nous tenons beaucoup aux visites des députés et sénateurs.

Il est vrai que, si nous examinons les directives du commissaire auxquelles le sénateur Hastings a fait allusion et plus particulièrement celle que nous appelons la directive n° 21 sur les visites officielles et publiques aux unités opérationnelles, cette directive ne porte pas directement sur les visites des parlementaires. En fait, j'en connais la raison. Même si je n'étais pas chargé du Service correctionnel du Canada à l'époque, je

[Text]

Commissioner of Corrections in 1987 and was actually very much involved in the rewriting of policy.

I should like to explain, Mr. Chairman, that at that time the Correctional Service of Canada was what I would call over-regulated. There were approximately 100,000 pages of rules and regulations. Every conceivable aspect of the service was put into a rule or a regulation. As a consequence, people did not know all of the rules and regulations. The commissioner of the day felt that it was more important to set out some basic principles so that people could manage along the lines of those principles instead of along the lines of detailed regulations. For that reason, the commissioner's directives on official and public visits are prefaced by a policy objective stating that the objective is to promote understanding of the service's objectives and operations through official and public visits to operational units by a number of different groups that are mentioned. One is parliamentary committees and commissions. We do not talk about individual parliamentarians in that particular section.

We are also talking about a much broader group of people, namely, "other individuals or key groups, such as church groups, private-sector agencies, local service organizations, educational groups and volunteers". I know at that time we assumed that everyone would understand that in that context it would be a given that senators and members of the House of Commons who wanted to visit our institutions would be welcome to do so; but, it is true, as Senator Hastings has said, it is not in the commissioner's directive.

This directive dates from a time when we did not have this overall direction from our minister. I have directed a policy unit to review all of the policies of the entire correctional services of Canada to make sure that our individual policies are in tune with this overall direction. I am pleased to inform you, Mr. Chairman, that our policy division has already suggested to me that changes be made to the commissioner's directive with respect to official visits. It is of the opinion, and I share that opinion, that we went too far in cutting things out. It is important that individual members of Parliament are mentioned directly in the directive. We are in the process of changing that directive along with other directives. Of course I am not in charge of regulations or legislation, but I can promise you, Mr. Chairman and Senator Hastings, that in the next version of this directive we will directly mention senators and members of the House of Commons.

Mr. Chairman, I do not believe that we have had—at least not as long as I have been around—incidents where we have refused senators or other members of Parliament access. Yesterday I asked all members of my executive committee, which covers all regions, if they had any recollection of difficulties in this area, and I was told they did not have any recollection of that in recent years. What I would like to suggest, Mr. Chairman, if it is to your liking, is that we provide you with a copy of the commissioner's directive as soon as we have included the changes in it and have had it approved by our executive committee, so that you can assure yourself that we have taken Senator Hastings' concerns into account.

[Traduction]

travaillais avec le commissaire des Services correctionnels en 1987 et j'ai participé de très près à la révision de la politique.

Je dois préciser qu'à l'époque le Service correctionnel du Canada était réglementé à l'excès. Il y avait environ 100 000 pages de règles et de règlements. Le moindre aspect des activités du service faisait l'objet d'une règle ou d'un règlement. En conséquence, les gens ne connaissaient pas toute la réglementation. Le commissaire de l'époque a jugé plus important d'énoncer quelques principes fondamentaux qu'il serait possible de suivre au lieu d'avoir toute une réglementation détaillée. C'est pourquoi les directives du commissaire sur les visites officielles et publiques ont été précédées d'un objectif politique disant que le but recherché était de mieux faire comprendre les objectifs et les opérations du service en autorisant divers groupes à rendre des visites officielles et publiques aux unités opérationnelles. Parmi les groupes mentionnés figurent les comités et commissions parlementaires. Il n'est pas question dans cette directive des visites personnelles des parlementaires.

Nous parlons également d'un groupe de gens beaucoup plus vaste à savoir «les autres personnes ou groupes clés tels que les groupes religieux, les organismes du secteur privé, les organismes de services locaux, les groupes éducatifs et les bénévoles». Nous pensions alors que tout le monde comprendrait qu'il était entendu que les sénateurs et les députés qui désiraient visiter nos établissements seraient les bienvenus; néanmoins, comme l'a dit le sénateur Hastings, il est vrai que cela ne figure pas dans la directive du commissaire.

Cette directive remonte à une époque où notre ministre ne nous avait pas encore donné de directives générales. J'ai demandé à la section de la politique d'examiner toutes les lignes de conduite du Service correctionnel du Canada pour veiller à ce qu'elles soient conformes à ces directives générales. Monsieur le président, j'ai le plaisir de vous informer que notre division de la politique m'a déjà suggéré de modifier la directive du commissaire à l'égard des visites officielles. Elle estime, et je partage son avis, que nous sommes allés trop loin en supprimant ces dispositions. Il est important que les parlementaires soient mentionnés directement dans la directive. Nous sommes en train de modifier la directive en question, de même que plusieurs autres. Bien sûr, je ne suis pas chargé de la réglementation ou de la législation, mais je peux vous promettre, monsieur le président et sénateur Hastings que, dans la prochaine version de cette directive, nous mentionnerons directement les sénateurs et les députés.

Monsieur le président, je ne crois pas qu'il soit jamais arrivé—du moins depuis que je suis là—que des sénateurs ou députés se voient refuser l'accès à un établissement. Hier, j'ai demandé aux membres de mon comité exécutif, qui représente toutes les régions, s'ils se souvenaient de problèmes à cet égard, et ils m'ont répondu qu'à leur connaissance aucun incident de ce genre ne s'était produit ces dernières années. Si vous êtes d'accord, monsieur le président, je propose de vous communiquer un exemplaire de la directive du commissaire dès que nous lui aurons apporté les changements requis et que le comité exécutif les aura approuvés afin de vous montrer que nous avons tenu compte des préoccupations du sénateur Hastings.

[Text]

The Chairman: Before I allow any questions, without being difficult about a timeframe, in general terms when do you see your last suggestion being implemented?

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, it will be done within the next couple of months. But, Mr. Chairman, if it is the desire of this committee that we make this the first directive to be changed, I have absolutely no problem in doing that. It is important to understand that we do not have practical problems, and I do not envisage any; but if it is an assurance to you, I am prepared to move ahead very quickly on this.

The Chairman: Let me assure you, Mr. Ingstrup, that this inquiry does not emanate from a problem; it emanates from what one of our distinguished members believes is a matter of principle. Generally the member has been supportive of that principle. He is someone who has spent a good part of his career in this area of work.

I was going to suggest that if we could leave Senator Hastings and yourself out of the discussion for a moment, we could ask Senator Beaudoin some questions regarding how courts have interpreted something contained in the law. The next time an item is changed, I would like to know whether or not courts generally interpret that as meaning an intention to exclude. I know that Mr. Ingstrup explained that it was not meant to exclude, but very often the best of intentions are altered in the change.

Senator Beaudoin: I suspect you are referring to the rule *inclusio unius fit exclusio alterius*. If we mention one or two things, it indirectly means that what is not included is necessarily excluded; but it all depends on the wording or drafting of the statute. I am not familiar with your legislation, so at this stage I do not think I should say any more.

The Chairman: I should not have jumped in, in any event. Perhaps other senators would like to ask questions. Senator Hastings, we will give you the honour of going first.

Senator Hastings: Mr. Chairman, the response by the Commissioner confirms exactly what I said in the Senate, that the right of access to parliamentarians was diminished by being excluded from Commissioner's Directive No. 21.

The Chairman: In fairness, Senator Hastings, the Commissioner said it was never the intention to do that. He is saying that if that really came up in someone's mind, then corrective measures should, and would be, taken. I think that is a more fair interpretation.

Senator Hastings: He went to great lengths to try to say that he did not infringe upon the right of a parliamentarian by withdrawing the right of a parliamentarian; and I just do not accept that the right was diminished by not being exactly named, as was the case, Commissioner, prior to 1977 when it said quite clearly:

... Members of Parliament ... shall have free access to institutions, their staff and inmates.

That was deleted in Directive No. 21 which was issued January 1, 1987.

[Traduction]

Le président: Avant qu'on ne vous pose des questions et sans vouloir vous fixer de délai, quand pensez-vous pouvoir faire ce que vous venez de suggérer?

M. Ingstrup: Monsieur le président, ce sera fait au cours des deux prochains mois. Mais si le comité désire que nous commençons par changer cette directive, je n'y vois absolument aucune objection. Je tiens à bien vous faire comprendre que cette question ne pose aucun problème en pratique et que je n'en prévois aucun. Mais si cela peut vous rassurer, je suis prêt à apporter très rapidement les changements requis.

Le président: Monsieur Ingstrup, je peux vous assurer que cette interpellation ne fait pas suite à un problème; elle découle de ce que l'un de nos éminents sénateurs considère être une question de principe. C'est un principe qu'il appuie depuis longtemps. Il a consacré une bonne partie de sa carrière à ces questions.

Peut-être pourrions-nous vous laisser, le sénateur Hastings et vous-même, en dehors de la discussion pour le moment pendant que nous poserons au sénateur Beaudoin quelques questions concernant la façon dont les tribunaux ont interprété la loi. La prochaine fois qu'une disposition sera changée, je veux savoir si les tribunaux considèrent généralement que cela signifie l'intention de l'exclure. Je sais que M. Ingstrup a expliqué qu'il n'en était rien, mais très souvent, les meilleures intentions du monde se trouvent modifiées lorsqu'on change les dispositions de la loi.

Le sénateur Beaudoin: Vous voulez sans doute parler de la règle «*inclusio unius fit exclusio alterius*». Si nous mentionnons une ou deux choses, cela sous-entend que ce qui n'est pas inclus est nécessairement exclu; mais tout dépend du libellé de la loi. Je ne connais pas la loi en question et je ne peux donc pas en dire plus pour le moment.

Le président: De toute façon, je n'aurais pas dû intervenir. D'autres sénateurs ont peut-être des questions à poser. Sénateur Hastings, vous avez l'honneur de commencer.

Le sénateur Hastings: Monsieur le président, la réponse du commissaire confirme exactement ce que j'ai dit au Sénat, à savoir que le droit d'accès des parlementaires a été réduit en étant exclu de la directive n° 21 du commissaire.

Le président: Reconnaissez, sénateur Hastings, que le commissaire a dit que ce n'était pas intentionnel. Il a ajouté que si quelqu'un avait néanmoins cette impression, il prendrait des mesures correctives. Voilà qui me paraît être une interprétation plus juste de ses paroles.

Le sénateur Hastings: Il a longuement expliqué qu'il n'empiétait pas sur le droit des parlementaires en leur retirant leur droit; je ne suis pas d'accord pour dire que ce droit n'a pas été réduit du seul fait qu'il n'a pas été expressément mentionné comme c'était le cas jusqu'en 1977 lorsque la loi disait clairement:

... Les parlementaires ... auront librement accès aux établissements, à leur personnel et aux détenus.

Cela a été supprimé dans la directive n° 21 émise le 1^{er} janvier 1987.

[Text]

Senator Beaudoin: You have a good point. If it was there in black and white and was dropped after that, it means something, because the legislator is not supposed to speak for nothing. So if he deleted the mention of such a right the second time, the clear indication at that time, legally speaking, would probably be that he would want to set it aside.

The Chairman: Exclude it.

Senator Beaudoin: You raised a good point.

Senator Hastings: Returning to the Commissioner's offer to reinsert it, Mr. Chairman, I do not know whether I am going to be satisfied with that now, because it is the principle that this right can be taken away and put back by a commissioner anytime he so desires; and I do not think it was ever the intention of parliamentarians to have that right given to the Commissioner to decide when he wishes to impose it or take it away. I would rather have an amendment to the act to have that right put above and beyond any commissioner in the future. I know this commissioner is quite willing to put it back, but someone else at a future date may not be as cooperative; and I would be inclined to put that right of parliamentarians back into legislation.

With respect to Commissioner's Directive No. 21 that you referred to, you said that this directive does not apply to persons, organizations or commissions which have a right of access to institutions by legislation or official decree. To whom were you referring?

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, I would like to take this opportunity to broaden my answer. Mr. Chairman and Senator Hastings, if you read the policy objective, even from a legal point of view, I have my doubts as to whether any narrower right was provided to members of Parliament under the 1987 directive than had been provided previously. The fact that we did not mention them specifically only meant that they were included in the larger group. The whole intent was to go further.

But I see that there is a problem and we are ready to deal with it. We inserted section 8, which has been quoted by Senator Hastings, in order to make sure that if during the life of the commissioner's directive somewhere in legislation access was granted to certain people, wardens would clearly understand that the legislation would override the directive.

There are other things. There is an official decree, for instance, which I believe is in the letter of appointment of the correctional investigator. We just wanted to be absolutely sure that we respect the bill of Parliament.

Senator Hastings: This section, then, referring to those who have a right of access by legislation, would cover parliamentarians were legislation to exist? There is no other person you are aware of that that covers at the moment?

Mr. Ingstrup: My information is that there is no other specific legislation at this time.

Senator Hastings: I don't think I have anything further, Mr. Chairman.

Senator Stanbury: I think the crux of the situation is this: If a member of Parliament of either house were to request access

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Vous avez là un bon argument. Si ces dispositions étaient inscrites noir sur blanc et ont été abandonnées ensuite, cela veut dire quelque chose étant donné que le législateur n'est pas censé parler pour ne rien dire. Par conséquent, s'il a supprimé la mention de ce droit, du point de vue juridique, cela veut dire qu'il voulait le faire disparaître.

Le président: L'abolir.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez là un argument valide.

Le sénateur Hastings: Pour en revenir à l'offre du commissaire qui propose de réinscrire ce droit, je ne suis pas sûr que ce soit acceptable ni qu'un commissaire puisse supprimer et rétablir ce droit à sa guise; je ne pense pas non plus que les parlementaires aient jamais eu l'intention de laisser au commissaire le droit de décider de l'instaurer ou de l'abolir à sa convenance. Je préférerais que l'on modifie la loi afin qu'aucun commissaire ne puisse toucher à ce droit. Je sais que le commissaire actuel est tout à fait disposé à le rétablir, mais l'un de ses successeurs ne sera peut-être pas aussi coopératif. J'aimerais que la loi fasse de nouveau mention de ce droit des parlementaires.

Pour ce qui est de la directive n° 21 dont vous avez parlé, vous avez dit qu'elle ne s'appliquait pas aux personnes, aux organismes ou aux commissions à qui une loi ou un décret officiel confère le droit d'accès aux établissements. De qui parlez-vous?

M. Ingstrup: Monsieur le président, je voudrais en profiter pour donner une réponse plus approfondie. Monsieur le président et sénateur Hastings, si vous lisez l'objectif de notre politique, même du point de vue juridique, je doute fort que la directive de 1987 ait limité les droits des parlementaires par rapport à ceux dont ils jouissaient antérieurement. Si nous n'avons pas mentionné expressément les parlementaires, c'est seulement parce qu'ils étaient inclus dans le groupe plus important. Nous voulions seulement élargir ce droit.

Mais je constate que cela pose un problème et nous sommes prêts à y remédier. Nous avons inséré l'article 8, que le sénateur Hastings a cité afin que, si la loi accorde un droit d'accès à certaines personnes avant l'expiration de la directive du commissaire, les directeurs d'établissements comprennent bien que la loi l'emporte sur la directive.

Il y a également d'autres dispositions, par exemple un décret officiel qui est mentionné, je crois, dans la lettre de nomination de l'enquêteur correctionnel. Nous voulions simplement être certains de respecter le projet de loi du Parlement.

Le sénateur Hastings: Par conséquent, les dispositions concernant les personnes à qui la loi confère un droit d'accès s'appliqueraient aux parlementaires si la loi existait? À votre connaissance, cela s'applique-t-il à quelqu'un d'autre?

M. Ingstrup: Selon mes renseignements, il n'existe pour le moment aucune autre disposition législative.

Le sénateur Hastings: Je ne pense pas avoir quoi que ce soit à ajouter, monsieur le président.

Le sénateur Stanbury: À mon avis, le nœud du problème est le suivant: Si un parlementaire de l'une ou l'autre chambre se

[Text]

and were denied and wanted to enforce what he felt was his right of access, what would the courts do? I think what Senator Hastings is concerned about is that it sounds as though he would not have a right to enforce that access or to have it implemented. At least, it sounds that way to me. He would be in the hands of the commissioner and the commissioner's directive, which I think a court is not going to enforce unless it is specific. Our committee has visited the prisons and has been given excellent cooperation. As the chairman has said, there is no specific complaint at this stage of the game. But I think we are all concerned about what happens should there be a change in attitude at the management level. The question is whether we are entitled to that access. At the moment it looks to me as though there is nothing we can point to that would persuade a judge that he should enforce parliamentary access to the correctional institutions.

Unless you have some other solution, I cannot help but agree with Senator Hastings that we need some sort of formal condition in the form of either legislation or regulation. I do not think we should leave the assurance of access to the discretion of the commissioner. How would you suggest that that be obtained?

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, seen from a technical point of view, Senator Hastings is certainly right in saying that, if one wants a guarantee stronger than the commissioner's directive, then the next step is a regulation. The step further than that is legislation. That is clear.

Even if the existing commissioner's directive tries to narrow down the situations where a member of Parliament and other groups that are mentioned in the directive may be refused access, we are saying in section 7 that under normal circumstances, the visitors identified above shall have access to institutions, staff members and inmates.

Directors may restrict or control the movement of visitors within their institutions, but such restriction shall only be taken in order to ensure the security of the institution. In other words, it is not delegated to a warden to say, "I just don't want to see members of Parliament in my institution today." He or she has to restrict access for certain specific security reasons. I repeat, Mr. Chairman, that Senator Hastings is certainly correct. That directive could be changed.

Senator Stanbury: And your intention is to improve it?

Mr. Ingstrup: That is right.

Senator Neiman: I am not quite clear whether the legislation itself still contains access provisions for the lieutenant governor of a province, for example? Do we have a list in the legislation itself of those for whom access is unrestricted?

Mr. Ingstrup: No, Mr. Chairman. I do not believe the legislation contains any list of anyone who has access to offenders and to our institutions. As I mentioned, I believe the only place you could find that is in the appointment of a correctional investigator. It is an order in council. He has access to offenders. We cannot restrict that.

[Traduction]

voyait refuser l'accès à un établissement et voulait faire respecter son droit, que feraient les tribunaux? Ce qui préoccupe le sénateur Hastings, je pense, c'est qu'il n'aurait sans doute pas la possibilité de faire respecter ce droit d'accès. Telle est du moins mon impression. Il devrait se plier à la décision et à la directive du commissaire, qu'un tribunal ne fera sans doute pas appliquer à moins qu'elle ne soit bien précise. Notre comité a visité les prisons et a bénéficié d'une excellente coopération. Comme l'a dit le président, nous n'avons aucune plainte précise à formuler pour le moment. Mais je pense que nous craignons tous ce qui pourrait se passer en cas de changement d'attitude au niveau de l'administration. La question est de savoir si nous avons ou non ce droit d'accès. Pour le moment, j'ai l'impression que nous n'aurions aucun argument à faire valoir pour convaincre un juge de faire respecter le droit d'accès des parlementaires aux établissements pénitentiaires.

À moins que vous n'ayez une autre solution à proposer, je suis d'accord avec le sénateur Hastings pour dire qu'il nous faut un droit officiel sous la forme d'une loi ou d'un règlement. Je ne pense pas que nous devrions laisser ce droit d'accès à la discrétion du commissaire. Comment pensez-vous que nous pourrions l'obtenir?

M. Ingstrup: Monsieur le président, du point de vue juridique le sénateur Hastings a certainement raison de dire que si l'on veut une meilleure garantie que la simple directive du commissaire, il faut la fournir dans un règlement. L'étape suivante est la loi. Ce n'est pas compliqué.

Même si la directive actuelle du commissaire tente de limiter les circonstances dans lesquelles l'accès aux établissements pourrait être refusé à un parlementaire ou aux autres groupes mentionnés, nous disons à l'article 7 que «dans les circonstances normales, les visiteurs désignés ci-dessus doivent avoir accès aux établissements, aux membres du personnel et aux détenus».

Les directeurs peuvent limiter ou contrôler la circulation des visiteurs à l'intérieur de leurs établissements, mais ces restrictions doivent uniquement viser à assurer la sécurité de l'établissement. Autrement dit, un directeur de prison ne peut pas refuser l'accès à des parlementaires simplement parce qu'il n'a pas envie de les voir. Il doit limiter l'accès pour certaines raisons de sécurité bien précises. Je le répète, monsieur le président, le sénateur Hastings a parfaitement raison, il serait possible de modifier cette directive.

Le sénateur Stanbury: Et vous avez l'intention de l'améliorer?

M. Ingstrup: C'est exact.

Le sénateur Neiman: Je ne sais pas exactement si la loi accorde le droit d'accès au lieutenant gouverneur d'une province, par exemple? La loi énumère-t-elle les personnes qui jouissent d'un droit d'accès illimité?

M. Ingstrup: Non, monsieur le président. Je ne crois pas que la loi donne la liste des personnes qui ont accès aux détenus et à nos établissements. Comme je l'ai dit, cela ne s'applique que dans le cas de la nomination d'un enquêteur correctionnel. Il s'agit d'un décret du conseil. L'enquêteur a accès aux détenus. Nous ne pouvons pas limiter cet accès.

[Text]

The Chairman: That is in the event of an incident or problem?

Mr. Ingstrup: I believe it is broader than that.

Senator Neiman: What about judges? Have all of those categories of people been deleted from the actual legislation? Are they covered only by directive now or are some of them covered by regulation?

Mr. Ingstrup: The only thing we have at all is the commissioner's directive, but I think that when the regulations were changed it was because of the same philosophy I mentioned before, that they were so detailed that really nobody could remember those rules. It was found to be more important to have general principles that would clearly cover judges, members of Parliament, the Governor General, ministers or whom-ever.

Senator Hastings: The correctional investigator is appointed by the governor in council, is he?

Mr. Ingstrup: Yes.

Senator Hastings: Would an order in council supercede?

Mr. Ingstrup: It is at the same level as a regulation.

Senator Hastings: Are you certain that his right to access is contained in the order of council?

The Chairman: Let us all be clear that we are talking about the same thing. We are talking about a correctional investigator. This is for a specific person for a specific institution. That is normally how those are done.

Mr. Ingstrup: He has access to inmates and staff in our institutions in a general way. I believe the order in council specifies him and members of his staff, but I would be pleased to send you a copy of it just for the record.

Senator Beaudoin: I agree that there are three levels here, directives, regulations and then the act itself.

Mr. Ingstrup: Yes.

Senator Beaudoin: Are the directives formulated under the statute?

Mr. Ingstrup: The authority, Mr. Chairman, to issue directives is in the Penitentiary Act. In section 5 it says that under the direction of the Solicitor General of Canada, the commissioner is responsible for the management of the Correctional Services of Canada.

Senator Beaudoin: Suppose a person says, "I have a statutory right" or "I have a right under the regulations" or "I have a right under the directives to have access to a penitentiary," how is the court going to enforce that? If it is clearcut in the act in the regulations or in the directives pursuant to the act, the court may declare that there is such a right. In that sense they may order the penitentiary to give access to the person.

If we want to do something stronger, it may be at the level of the regulations. However, if it is clearcut that there is such a right as the right of access and it is provided for in the direc-

[Traduction]

Le président: Même en cas d'incident ou de problème?

M. Ingstrup: Je crois que ce droit est plus général.

Le sénateur Neiman: Et les juges? Toutes ces catégories de personnes ont-elles été rayées de la loi? Sont-elles seulement couvertes par la directive ou certaines d'entre elles sont-elles visées par un règlement?

M. Ingstrup: Tout ce que nous avons c'est la directive du commissaire, mais comme je l'ai déjà indiqué, les règlements ont été modifiés parce qu'ils étaient tellement détaillés que personne ne pouvait s'en souvenir. On a jugé plus important d'énoncer les principes généraux qui s'appliqueraient à la fois aux juges, aux parlementaires, au gouverneur général, aux ministres ou à qui sais-je encore.

Le sénateur Hastings: L'enquêteur correctionnel est nommé par le gouverneur en conseil, n'est-ce pas?

M. Ingstrup: Oui.

Le sénateur Hastings: Un décret du conseil aurait-il la primauté sur la directive?

M. Ingstrup: Un décret se situe au même niveau qu'un règlement.

Le sénateur Hastings: Êtes-vous certains que son droit d'accès est prévu dans un décret du conseil?

Le président: Veillons à tous parler de la même chose. Nous parlons maintenant de l'enquêteur correctionnel. Il s'agit d'une personne désignée expressément pour un établissement précis. C'est normalement ainsi que ces nominations se font.

M. Ingstrup: Il a accès aux détenus et au personnel de nos établissements. Je crois que le décret du conseil précise que ce droit s'applique à lui-même et aux membres de son personnel, mais je me ferai un plaisir de vous en envoyer une copie.

Le sénateur Beaudoin: Je crois que nous avons ici une réglementation à trois niveaux soit les directives, les règlements et la loi comme telle.

M. Ingstrup: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Les directives sont-elles formulées en vertu de la loi?

M. Ingstrup: Le pouvoir d'émettre des directives figure dans la Loi sur les pénitenciers. À l'article 5 il est dit que le commissaire est chargé de l'administration des Services correctionnels du Canada, sous la direction du Solliciteur général du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Supposons qu'une personne affirme avoir le droit d'accès à un pénitencier en vertu de la loi, en vertu des règlements ou en vertu des directives. Comment le tribunal va-t-il faire respecter ce droit? Si ce droit est clairement énoncé dans la loi, dans les règlements ou dans les directives émis en vertu de la loi, le tribunal pourra déclarer que ce droit existe bel et bien. Il pourra alors ordonner au pénitencier d'accorder le droit d'accès à l'intéressé.

Si nous voulons des dispositions plus énergiques, il peut être nécessaire d'établir des règlements. Toutefois, s'il est clairement précisé dans les directives ou dans les règlements que ce

[Text]

tives or the regulations, that is strong enough for a tribunal to enforce it. That is what we would call a declaratory judgment, where the court declares that there is such a right. I have to cover myself for the previous answer that I gave because I did not have time to study the legal problem. However, it is clear-cut that it is either the statute, the regulations or the directives.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I agree that our main concern—and I think Senator Hastings' main concern—is to be sure that there is a legal right of access. We are asking our counsel to review the evidence today, and I am quite sure we will have advice on it. I suppose there is nothing more we can do now to broaden that discussion without having advice as to whether it is right or wrong.

I should like to mention the great concern I have had for years about the lack of interest of the voters in spending money on the correctional institutions. Your policy of openness is an important policy in terms of meeting the need of the public to understand the problems of the correctional services and to be prepared to spend the money to improve the correctional services in step with the changes in society these days.

I should like to congratulate you on that attitude. I hope that that attitude is reflected also in rights as far as the members of Parliament are concerned. If members of Parliament understand the correctional institutions, that goes a long way toward getting the public's understanding as far as support is concerned.

The Chairman: Mr. Ingstrup and Mr. Reynolds, I would like to thank you very much. This has been very helpful to us.

I would like to excuse the witnesses, but there will be further discussion in the committee.

Mr. Ingstrup: This discussion has been very helpful for us in trying to ensure, at least at my level, that it is clear as possible that we do want to be open and work with every member of Parliament.

I would like to take this opportunity to mention that if there is information about our general operations—statistics or if members of the Senate would like to receive some of our internal publications—I would be pleased to help you. You do not even have to go to our institutions to pick them up. Thank you very much.

The Chairman: I am in the hands of the committee with respect to this matter. I do not see the necessity of hearing further witnesses.

I am not sure if Senator Hastings was at the meeting, but Senator Stanbury and Senator Neiman were, when we discussed in general terms what I thought was the format. I envisaged that Senator Hastings would open with his comments, the correctional service would respond, and then we would engage counsel to look at the matter and give us some advice.

I was hoping to convince Graham Eglington to be in attendance today. He was unable to be here. Mr. Bélisle, our clerk, has arranged to send him a transcript of these proceedings. Then we could review the whole question of these regulations,

[Traduction]

droit d'accès existe, un tribunal peut le faire respecter. C'est ce qu'il est convenu d'appeler un jugement déclaratoire, le tribunal déclarant que ce droit existe. Je n'ai pas eu le temps d'étudier l'aspect juridique de la question et j'ai donc formulé la réponse que je viens de vous donner sous toute réserve. Néanmoins, il faut que ce droit soit désigné expressément dans la loi, les règlements ou les directives.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je reconnais que notre principal souci—et également celui du sénateur Hastings—est de veiller à disposer légalement du droit d'accès. Nous allons demander à notre juriste d'examiner les témoignages d'aujourd'hui afin de nous dire ce qu'il en pense. Je suppose qu'en attendant, nous ne pouvons rien ajouter à ces discussions.

Je tiens à dire que, depuis des années, je m'inquiète vivement de voir que les électeurs ne tiennent pas beaucoup à consacrer de l'argent aux établissements correctionnels. Votre politique de transparence est importante pour aider le public à comprendre les difficultés des services correctionnels et à accepter de dépenser l'argent nécessaire pour permettre aux services correctionnels de suivre l'évolution de la société.

Je tiens à vous féliciter de votre attitude. J'espère qu'elle se reflétera également dans les droits des parlementaires. Si les parlementaires comprennent les établissements correctionnels, ils contribueront dans une large mesure à faire comprendre au public la nécessité de les financer.

Le président: Je tiens à remercier M. Ingstrup et M. Reynolds. Votre témoignage nous a été très utile.

Les témoins peuvent se retirer, mais le comité va poursuivre ses délibérations.

M. Ingstrup: Cette discussion nous a également permis de bien vous faire comprendre que nous tenons à travailler ouvertement en collaboration avec chaque parlementaire.

Je profite de l'occasion pour mentionner que si les sénateurs désirent obtenir des renseignements sur nos opérations générales, s'ils désirent des statistiques ou recevoir certaines de nos publications internes, je me ferai un plaisir de leur donner satisfaction. Vous n'êtes même pas obligés de vous rendre jusqu'à nos établissements pour aller les chercher. Merci beaucoup.

Le président: Je m'en remets à la décision du comité en ce qui concerne cette question. Je ne vois pas la nécessité d'entendre d'autres témoins.

Je ne sais pas si le sénateur Hastings était là, mais le sénateur Stanbury et le sénateur Neiman assistaient à la réunion où nous avons discuté de la façon dont nous allions procéder. Je pensais que le sénateur Hastings commencerait par faire ses observations, après quoi le Service correctionnel y répondrait et nous demanderions à notre juriste d'étudier la question et de nous conseiller.

J'espérais convaincre Graham Eglington d'assister à notre séance d'aujourd'hui. Il n'a pas pu venir. M. Bélisle, notre greffier, va lui faire parvenir les procès-verbaux de nos délibérations. Nous pourrions alors examiner toute la question de

[Text]

the directive, what a directive means, and is it more preferable to have a regulation. We have had a good airing of the problem. I suppose you start at the very top where something is entrenched in Charter and you go right down to something that is as lowly as a directive. In the middle you have regulation and statute. If it meets with the approval of the committee, should we send the transcript to Mr. Eglington and seek his advice?

Senator Neiman: I would think so. That would be the best step to take at the moment.

Senator Stanbury: We have established the issue. Now we need advice as to the answers.

The Chairman: Senator Hastings, I wish to make sure you are satisfied, because it is your inquiry.

Senator Hastings: Yes.

The Chairman: I would like a motion to engage counsel.

Senator Stanbury: I so move.

The Chairman: Senator Stanbury has moved that we engage the services of Graham Eglington, and that he be paid after consultation at a rate approved by the chairman and the deputy chairman.

Senator Neiman: Agreed.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

cette réglementation, de la directive, afin d'établir s'il est préférable ou non d'avoir un règlement. Le problème a été exposé clairement. Je suppose qu'en haut de la pyramide vous avez les dispositions de la Charte et qu'en bas vous avez les directives. Les règlements et les lois se trouvent au milieu. Le comité est-il d'accord pour que nous envoyions la transcription à M. Eglington en lui demandant conseil?

Le sénateur Neiman: Oui. C'est la meilleure chose à faire pour le moment.

Le sénateur Stanbury: Nous avons délimité le problème. Il suffit maintenant qu'on nous propose des solutions.

Le président: Sénateur Hastings, je veux être certain que vous êtes satisfait étant donné qu'il s'agit de votre interpellation.

Le sénateur Hastings: Oui.

Le président: Je voudrais que l'on propose une motion pour engager un conseiller juridique.

Le sénateur Stanbury: Je propose la motion.

Le président: Le sénateur Stanbury a proposé que nous engagions les services de Graham Eglington et qu'il soit payé, après consultation, au tarif qui sera approuvé par le président et le vice-président.

Le sénateur Neiman: D'accord.

La séance se poursuit à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Correctional Service Canada

Commissioner O. Ingstrup;

Mr. Brendan Reynolds, Assistant Commissioner.

Du Service correctionnel Canada

Commissaire O. Ingstrup;

M. Brendan Reynolds, Commissaire adjoint.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Tuesday, March 13, 1990

Le mardi 13 mars 1990

Issue No. 5

Fascicule n° 5

First Proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof

Projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Chaput-Rolland	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Stanbury
Hastings	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Chaput-Rolland	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Flynn	Stanbury
Hastings	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 20, 1990:

"Pursuant to the Order, the Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator Ottenheimer, that the Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 février 1990:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur Ottenheimer, que le Projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 13, 1990
(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:10 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Flynn, Neiman and Nurgitz. (6)

In attendance: Kate Dunkley and Jean Daniel Bélanger, Researchers to the Committee from the Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch, Department of Justice.

The Committee commenced consideration of its Order of Reference, dated February 20, 1990, on Bill C-38, "An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof".

The witness made a statement and answered questions.

At 5:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 MARS 1990
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Flynn, Neiman et Nurgitz. (6)

Présents: Kate Dunkley et Jean Daniel Bélanger, attachés de recherche auprès du Comité, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public, ministère de la Justice.

Le Comité entame l'étude de son ordre de renvoi du 20 février 1990, sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 13, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-38, to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill, and to consider future business of the committee.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we will consider Bill C-38, an act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other acts in consequence thereof. At the conclusion of those matters respecting C-38 I would ask the members of the committee to remain so that we can deal with the continuing items of business before the committee.

To start proceedings on C-38 we have with us Mr. Henry Molot, Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch, Department of Justice.

Mr. Molot, I take it you have some comments you would like to open with.

Mr. Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch, Department of Justice: If the members of the committee would like an overview—

The Chairman: That would be beneficial.

Mr. Molot: . . . of what we did in a very, very broad way, although I suppose that has been done more ably than I during the debate in the Senate by Senator Beaudoin.

Let me simply say that we began to look at the Federal Court Act, which was passed in 1971, in 1975. The reason we began so soon after its enactment was simply that we ran into a number of major problems in the administration of the Federal Court Act. The first had to do with the supervisory responsibility, the judicial review responsibility or jurisdiction of the court, and the split between the Trial Division and the Court of Appeal under sections 18 and 28, which led to a good deal of confusion and needless and costly litigation by private parties.

We also had begun to run into the fact that provincial court judges were being reviewed by the Federal Court because those judges were sitting as federal tribunals at the time. There was a great deal of unhappiness by the provincial court judges and the provincial attorneys general regarding this. Ultimately the Supreme Court, in a couple of decisions, basically attenuated the doctrine of *persona designata*, the basis on which this review jurisdiction had been exercised, and really did away with the problem as such. So that disappeared over time, but not before we had begun this review.

The second area of real concern related to Crown liability. Supreme Court decisions led to the fact that even though the Crown had to be sued in the Federal Court, the Crown

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier ce projet de loi et pour examiner ses travaux futurs.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons aujourd'hui étudier le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence. Je vous demande de rester ici quand nous aurons terminé l'étude de ce projet de loi pour que nous puissions nous occuper des questions permanentes qui nous sont déférées.

Nous entendrons d'abord M. Henry Molot, avocat général principal à la Section de consultation et de droit administratif du Secteur du droit public, au ministère de la Justice.

M. Molot, je crois que vous aimeriez d'abord formuler quelques observations.

M. Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Secteur du droit public, ministère de la Justice: Si les membres du Comité veulent avoir une vue d'ensemble . . .

Le président: Ce serait une bonne chose.

M. Molot: . . . très générale de nos travaux, quoique le sénateur Beaudoin a sans doute fait mieux que je ne puis le faire pendant le débat au Sénat.

Laissez-moi simplement vous dire que nous avons commencé dès 1975 à examiner la Loi sur la Cour fédérale, qui avait été adoptée en 1971. Si nous avons commencé à examiner cette loi si peu de temps après son adoption, c'est que son administration posait un certain nombre de problèmes sérieux. Le premier de ces problèmes avait trait à la responsabilité en matière de surveillance, à la responsabilité en matière de contrôle judiciaire ou de compétence de la cour, et au fractionnement entre la Section de première instance et la Cour d'appel qu'établissaient les articles 18 et 28, fractionnement qui a occasionné passablement de confusion et amené des particuliers à prendre des recours inutiles et coûteux.

Nous avons également commencé à constater que les décisions des juges des tribunaux provinciaux étaient révisées par la Cour fédérale parce que ces juges siégeaient à ce moment dans le contexte d'un tribunal fédéral. Cette situation suscitait beaucoup de mécontentement chez les juges et les procureurs généraux des provinces. Finalement, la Cour suprême a rendu quelques décisions qui ont atténué la doctrine de la personne désignée, suivant laquelle ce contrôle judiciaire était effectué, ce qui a réglé la question. Le problème a donc fini par se résorber mais nous avons alors entrepris notre révision de la loi.

La deuxième question réellement préoccupante concernait la responsabilité de l'État. Les décisions de la Cour suprême faisaient ressortir le fait que, même si la Couronne devait être

[Text]

employee on whose liability the vicarious responsibility of the Crown rested, could not be sued in the Federal Court. The Supreme Court was telling us that there was no law of Canada on which we could have the Crown employee sued in the Federal Court. Therefore, another suit had to be launched by the private individual against the Crown employee in the provincial court, thereby splitting the case in two.

The same occurred when the Crown, in suits against it, tried to counterclaim or commence third-party proceedings. Again, the Supreme Court said: "Sorry, that is a suit against a private party. There is no constitutional basis for the Federal Court's jurisdiction. You will have to launch your proceedings, Crown, in the provincial court". That, again, split the case. So we had to do something about those two major areas of difficulty.

There was a great deal of consultation with the Canadian Bar Association, for example, the judges and the provincial attorneys general, all of whom had their own ideas of what ought to be done, but something had to be done.

Even though there are many other amendments to the Federal Court Act and the Crown Liability Act, and other statutes you will find in Bill C-38, the primary objective we had was to correct this confusion and costly bit of litigation in the judicial review area and to try to cope with the Crown liability problems that I just described, and then the consequential amendments that resulted.

In judicial review, as Senator Beaudoin has explained, it was decided to place all of the judicial review jurisdiction in the Trial Division. That was the initial position. It was agreed upon by the people we consulted with, as a whole, but, as honourable senators know, there are a number of exceptions in the proposed section 28 which would subject approximately 10 or 11 tribunals listed there to the Court of Appeal judicial review jurisdiction.

In the area of Crown liability, the choices were fairly limited. The option that was chosen was to basically give the provincial courts concurrent jurisdiction in all suits and claims against the Crown—these are the common law claims of contract, tort, property claims, and so forth. This would give the litigant the choice of forum in which to sue the Crown.

This led to a number of the amendments you will see in this bill. By making the Crown suable in the provincial courts, as well as in the Federal Court. That meant all of the Crown practice and procedure provisions that you now find in both the Crown Liability Act and the Federal Court Act, which basically duplicate each other, were going to be put in the pre-titled Crown Liability and Proceedings Act, in order to convey and communicate to the citizens and lawyers alike that if they wanted to know of any special regime or special provisions governing suits against the Crown, they should go to the Crown Liability and Proceedings Act. There is no point leaving these matters in the Federal Court Act, because now that the Crown can be sued in the provincial courts, it would not necessarily follow that you would look in the Federal Court Act for that sort of information.

[Traduction]

poursuivie devant la Cour fédérale, l'employé de l'État auquel était déléguée la responsabilité de l'État ne pouvait, lui, être poursuivi devant la Cour fédérale. La Cour suprême nous indiquait en fait qu'aucune loi canadienne ne nous permettait de poursuivre un employé de l'État devant la Cour fédérale. Par conséquent, l'individu lésé devait entamer des poursuites contre cet employé en cour provinciale, ce qui entraînait un fractionnement de l'affaire.

La même chose se produisait lorsque l'État essayait de présenter une demande reconventionnelle ou de procéder à une mise en cause. Là encore, la Cour suprême estimait qu'il s'agissait de poursuites contre un particulier et que la Constitution ne reconnaissait pas la compétence de la Cour fédérale; la Couronne devait donc entamer les procédures devant un tribunal provincial, d'où à nouveau un fractionnement de l'affaire. Il fallait donc faire quelque chose.

D'intenses consultations ont eu lieu, par exemple, avec l'Association du barreau canadien, avec les juges et avec les procureurs généraux des provinces; tous avaient leur petite idée sur ce qu'il fallait faire mais, chose certaine, il fallait agir.

Le projet C-38 prévoit de nombreuses modifications à la Loi sur la Cour fédérale, à la Loi sur la responsabilité de l'État et à d'autres lois, mais nous devons avant tout chercher à faire disparaître cette confusion et à éliminer les recours coûteux dans le domaine du contrôle judiciaire, ainsi qu'à faire face aux problèmes de responsabilité de l'État que je viens d'évoquer, puis à apporter les modifications conséquentes.

Comme l'a expliqué le sénateur Beaudoin, il avait été d'abord décidé de confier toutes les demandes de contrôle judiciaire à la Section de première instance. Les personnes consultées appuyaient cette décision, mais l'article 28 proposé contient un certain nombre d'exceptions qui assujettissent quelque 10 ou 11 offices au contrôle judiciaire de la Cour d'appel.

En matière de responsabilité de l'État, les choix étaient plutôt limités. Il a été décidé de donner aux tribunaux provinciaux compétence concurrente dans toutes les procédures et réclamations contre la Couronne, c'est-à-dire les procédures de common law concernant les affaires de bris de contrat et de délit civil, les revendications sur la propriété et ainsi de suite. Le plaideur pourrait ainsi opter pour la tribune de son choix.

Voilà l'origine d'un certain nombre des modifications que contient ce projet de loi. Le fait que la Couronne puisse désormais être poursuivie devant un tribunal provincial aussi bien qu'à la Cour fédérale signifie que toutes les règles de pratique et de procédure concernant la Couronne que l'on trouve à la fois dans la Loi sur la responsabilité de l'État et dans la Loi sur la Cour fédérale pourraient désormais figurer dans une loi portant le nouveau titre Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif; ainsi, citoyens et avocats sauraient alors où trouver les dispositions spéciales régissant les poursuites contre la Couronne. Il n'a aucune raison de laisser de telles dispositions dans la Loi sur la Cour fédérale; en effet, maintenant que la Couronne peut être poursuivie devant les tribunaux provinciaux, vous n'iriez pas nécessairement chercher ce genre d'information dans la Loi sur la Cour fédérale.

[Text]

Basically, that is the rationale behind the major aspects of Bill C-38. I have left a lot out, I am sure, and probably the questions the members will ask will fill in the gaps.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I regret that I have not had an opportunity to study this bill thoroughly yet, but from what the witness has told us—and from the reading I have done of this background paper—there is something still confusing me.

I gather that under section 28, and perhaps under section 18 as well, there is original jurisdiction in the Federal Court of Appeal respecting certain matters. Is that the case?

Mr. Molot: Yes.

Senator Neiman: I gather from what you said that they are trying to clarify the division of responsibilities between the two courts, but you still left a certain number under the Court of Appeal.

Mr. Molot: It is a different kind of split. Right now all federal tribunals are, the way the scheme is set up, reviewable by the Trial Division.

Section 28 says that in respect of decisions and orders of a federal tribunal that are quasi-judicial in nature, you must review that decision in the Court of Appeal, from whatever tribunal that decision emanates. Therefore, all tribunals, in effect are, reviewable by both divisions of the court, depending on the relief you are seeking and the nature of the order or decision in issue. We have said that we should put all review in the hands of the trial division. So regardless of the kind of relief you want, whatever its nature, you would go to the trial division.

I would be the first to concede that we have split off a number of these tribunals, and so all relief with respect to those few tribunals would be obtainable in the Court of Appeal only. At least we have improved matters to this extent: if the tribunal that you are concerned with is in the section 28 list, you can ignore the trial division. Everything that you want in respect of that tribunal has to be obtained from the Court of Appeal.

Senator Neiman: Can you give us the rationale for that, or is there a rationale?

Mr. Molot: For the section 28 list?

Senator Neiman: Yes.

Mr. Molot: I am going to be as honest as I can. Some of the rationales are stronger than others because it was not something we had originally decided to do.

Firstly, we ran into the situation where a number of tribunals are composed of judges, most of whom are superior court judges—both federal and provincial. Just to give you examples, the Pension Appeals Board is composed entirely of judges; the Copyright Board has a chairman who is a judge; the Tax Court, needless to say, is composed of judges; umpires are for the most part Federal Court Trial Division judges; the Competition Tribunal is half judges and half laypersons. The concern reflected in materials you may have seen from the

[Traduction]

Voilà en gros la raison d'être des principaux éléments du projet de loi C-38. Il y a beaucoup d'autres aspects dont je n'ai pas parlé mais vos questions nous permettront sans doute de les aborder.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je regrette de n'avoir pas encore eu l'occasion d'étudier le projet de loi en profondeur mais, malgré ce que nous a dit le témoin et malgré ce que j'ai lu dans le document d'information, certains points me semblent encore obscurs.

D'après ce que je comprends, l'article 28, et peut-être aussi l'article 18, donne en certaines matières à la Cour d'appel fédérale juridiction de première instance. Ai-je raison?

Mr. Molot: Oui.

Le sénateur Neiman: D'après ce que vous avez dit, il me semble qu'on ait voulu mieux départager les responsabilités des deux cours, mais certaines questions relèvent encore de la Cour d'appel.

Mr. Molot: Il s'agit d'un type spécial de fractionnement. Dans le régime actuel, la Section de première instance peut revoir les décisions de tous les tribunaux fédéraux.

Aux termes de l'article 28, les décisions et ordonnances d'un tribunal fédéral de nature quasi-judiciaire ne peuvent être révisées que par la Cour d'appel, quel que soit le tribunal visé. Tous les tribunaux peuvent donc voir leurs décisions révisées par l'une ou l'autre section de la Cour, tout dépendant du redressement recherché et de la nature de l'ordonnance ou de la décision. Nous avons indiqué qu'il faudrait confier toutes les demandes de contrôle judiciaire à la Section de première instance, indépendamment du redressement demandé et de sa nature.

Je suis le premier à reconnaître que nous avons fractionné un certain nombre de ces tribunaux et que, par conséquent, tout redressement par rapport à ces quelques offices ne pourrait venir que de la Cour d'appel. Nous avons au moins réussi à améliorer les choses, dans la mesure où, si le tribunal en cause fait partie des offices énumérés à l'article 28, le demandeur peut passer outre la Section de première instance. Toutes les demandes concernant ce tribunal doivent être présentées à la Cour d'appel.

Le sénateur Neiman: Pouvez-vous nous expliquer ce qui motive cette liste?

Mr. Molot: Vous voulez parler de la liste de l'article 28?

Le sénateur Neiman: Oui.

Mr. Molot: Je vais être franc avec vous: les raisons qui ont présidé à certains choix ont plus de poids que d'autres parce qu'au début, ce n'est pas ce que nous avons décidé de faire.

Tout d'abord, nous avons trouvé qu'un certain nombre d'offices sont composés de juges dont la plupart sont des juges d'un tribunal supérieur, au niveau fédéral ou provincial. Pour vous donner quelques exemples, la Commission d'appel des pensions ne compte que des juges; la Commission du droit d'auteur est présidée par un juge; la Cour canadienne de l'impôt est, il va sans dire, composée de juges; la plupart des juges-arbitres sont des juges de la Section de première instance de la Cour fédérale; le Tribunal de la concurrence comprend

[Text]

Canadian Bar Association was that judges should not be reviewed by other judges. Therefore, it was decided we should make an exception. Once you have one exception, others follow. We started out with a number of exceptions. Not all of these tribunals were in existence at the time of our consideration, but there were a few that did exist, such as the umpires and the Pension Appeals Board.

Then it was noted that there were a number of major tribunals, major in the sense that they have enormous impact on Canadians—the CRTC, the National Energy Board, the old Canadian Transport Commission. It was felt that because of the nature of these bodies and the kinds of decisions they were making, an exception should be made in their case as well. Rightly or wrongly, an exception was made in their favour as well.

We realized that once you call one tribunal major, everyone could walk in the door and call themselves a major tribunal. We searched about for a criterion, which was not universal, I might add. The only criterion that we could come up with was that a number of these bodies were constituted by their legislation as a court of record, not just powers of a court but an actual court of record. The Board of Arbitration and the Review Tribunal established by the Canada Agricultural Products Act are courts of record under their legislation, as we discovered late in the drafting process. So they ended up being added to the list. There are major bodies that do qualify, and I think everyone would concede that they are major tribunals, such as the National Energy Board and the Canadian International Trade Tribunal. The CRTC is not a court of record; it is not composed of judges. Yet it is on the list simply because of what they do, who they are and the people they affect. They are as important as the National Energy Board or the old Canadian Transport Commission.

We ran into a barage of criticism before the Commons committee because we had left out the Canada Labour Relations Board and the Public Service Staff Relations Board. Because of the labour situation in which they operated they were unique and had to be included in this Court of Appeal list for a variety of reasons, such as delay and costs. They made the claim that they were unique and the Commons committee agreed with them. The National Transportation Agency, which is the successor to the Canadian Transport Commission, is not a court of record. Whether it has quite the impact on Canada as the old commission is debatable, but there was a strong enough case made to the committee that they be included, and they were included.

Just for the sake of completeness, I should say that under the U.S.-Canada Free Trade Implementation Act, there is a provision under the amendments to the Special Import Measures Act that makes certain decisions of the Deputy Minister

[Traduction]

autant de juges que de non-spécialistes. Vous avez peut-être constaté, dans les documents fournis par l'Association du barreau canadien, que cet organisme estime que la décision d'un juge ne devrait pas être révisée par un autre juge. Par conséquent, nous avons décidé que nous devions faire une exception. Et lorsqu'il y a une exception, d'autres suivent. Nous avons d'abord établi un certain nombre d'exceptions. Les offices dont il est question à cet article n'existaient pas tous au moment où nous avons pris la chose en considération mais quelques-uns étaient déjà en place, comme les juges-arbitres et la Commission d'appel des pensions.

Nous avons ensuite constaté qu'il existait un certain nombre d'offices importants, dans le sens où leurs décisions ont d'énormes répercussions sur les Canadiens, par exemple, le CRTC, l'Office national de l'énergie et la Commission canadienne des transports. À tort ou à raison, nous avons aussi fait une exception à l'égard de ces offices, en raison de leur nature et du genre de décisions qu'ils rendent.

Nous nous sommes aperçus que le fait de qualifier un office d'important pouvait inciter n'importe qui à se réclamer de la même importance. Nous avons donc cherché à établir un critère en la matière, critère qui, je dois ajouter, n'était pas universel. Le seul critère que nous avons pu trouver était qu'un certain nombre des organismes en question étaient constitués par la loi en cour d'archives, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas seulement les pouvoirs d'une cour ordinaire mais ceux d'une véritable cour d'archives. Nous avons aussi découvert sur le tard, en cours de rédaction, que le conseil d'arbitrage et la commission de révision établis par la Loi sur les produits agricoles au Canada étaient des cours d'archives aux termes des dispositions applicables. Nous les avons donc ajoutés à la liste. D'autres offices, dont personne ne nierait l'importance, pouvaient s'ajouter à la liste, comme l'Office national de l'énergie et le Tribunal canadien du commerce extérieur. Le CRTC n'est pas une cour d'archives, il n'est pas composé de juges, et pourtant, il figure sur la liste en raison de la nature de ses activités, de sa composition et des personnes touchées par ses décisions. Le CRTC est aussi important que l'Office national de l'énergie ou que l'ancienne Commission canadienne des transports.

Le Comité de la Chambre nous a fortement critiqués pour n'avoir pas inclus le Conseil canadien des relations de travail et la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Compte tenu du contexte unique dans lequel ces organismes fonctionnent, ils devaient être ajoutés à la liste pour diverses raisons, notamment des raisons de délai et de coût. Ils ont donc fait valoir leur caractère unique, et le Comité de la Chambre leur a donné raison. L'Office national des transports, qui a succédé à la Commission canadienne des transports, n'est pas une cour d'archives. On peut se demander s'il a tout le poids de l'ancienne commission, mais son cas a été si bien défendu devant le Comité qu'il a été inscrit.

Histoire de ne rien laisser de côté, j'ajouterai que la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique contient une disposition modifiant la Loi sur les mesures spéciales d'importation qui a pour effet

[Text]

of Customs and Excise reviewable by the Court of Appeal under section 28. Our initial reaction was that he or she should be reviewable by the trial division. We went to the lawyers who were advising on the Free Trade Agreement. They said that this is written into the agreement. If the act is changed, then the agreement has to be amended or we are in breach of our international obligations. That is a section 28 exception which we justify on the basis of our international obligations.

Those are the rationales, some of which are stronger than others, I would admit.

Senator Neiman: That sounds like a convoluted thread of irrationality. It is very hard to follow this. If we stay with this type of selection and non-selection it is going to be difficult in the future to justify either accepting or rejecting another board or tribunal.

Mr. Molot: Yes.

Senator Neiman: I am thinking of what you said about the first group that have judges on the board. If we were to adopt that, does that mean that in future all those boards must have appointed to them retired judges in order to qualify under a certain section?

Mr. Molot: No, because we have other rationales.

Senator Neiman: You have several rationales in reserve, do you?

Mr. Molot: This is why the positions of the Law Reform Commission and initially the Canadian Bar Association was that there be no exceptions to reviewability by the trial division, because once you make an exception there is no end. The Canadian Bar Association over the years, as a defender of the judiciary, modified their position somewhat. They said judges only; any other reason does not count.

Senator Neiman: I must say at first blush I would be much persuaded by their point of view. I have a question with regard to the Crown Liability Act and concurrent jurisdiction with the provincial courts. What is the rationale for having this concurrent jurisdiction? Why don't we give the jurisdiction to one court or the other? Will clever lawyers find advantages in suing in provincial courts or in federal courts? Why do we have this provision?

Mr. Molot: We were faced with three options. The first option was to leave things as they were. Could we fix things up in such a way as to overcome the Supreme Court decisions? Could we amend the Federal Court Act and the Crown Liability Act in some way? There was a good deal of doubt as to whether we would be successful in foreclosing the provincial courts in this whole area.

[Traduction]

d'assujettir certaines décisions du sous-ministre de Douanes et Accise au contrôle de la Cour d'appel, aux termes de l'article 28. Nous avons d'abord cru que les décisions du sous-ministre devraient être révisées par la Section de première instance. Nous avons alors consulté les avocats qui s'occupent de l'Accord de libre-échange et ceux-ci nous ont dit que l'Accord contenait effectivement une disposition à ce sujet. Si la loi était modifiée, il faudrait alors modifier également l'Accord ou manquer à nos obligations internationales. L'une des exceptions prévues à l'article 28 s'explique donc du fait de nos obligations internationales.

Voilà les raisons d'être, certaines plus fortes que d'autres, j'en conviens, qui motivent les différentes inscriptions de l'article 28.

Le sénateur Neiman: Ce raisonnement compliqué me semble tiré par les cheveux. Il est difficile à suivre. Si nous continuons à choisir et à rejeter les exceptions de cette manière, il deviendra difficile de justifier l'ajout ou le rejet de tel ou tel office ou tribunal.

M. Molot: En effet.

Le sénateur Neiman: Je repense à ce que vous avez dit au sujet du premier groupe d'offices comprenant des juges. Si le projet de loi est adopté, cela signifie-t-il que tous ces offices doivent, pour être visés par un certain article, avoir comme membres des juges à la retraite?

M. Molot: Non, parce que nous prenons aussi d'autres facteurs en considération.

Le sénateur Neiman: Vous avez plusieurs raisonnements en réserve, n'est-ce pas?

M. Molot: C'est pourquoi la Commission de réforme du droit et, au début, l'Association du barreau canadien estimaient qu'il ne devait y avoir aucune exception et que tous les offices devaient être sujets au contrôle judiciaire de la Section de première instance, sans quoi on n'en finirait plus de chercher les exceptions. Avec le temps, l'Association du barreau canadien, qui défend l'appareil judiciaire, a quelque peu modifié sa position. Elle a trouvé que seuls les juges devaient faire exception, aucune autre raison ne pouvant être retenue.

Le sénateur Neiman: À prime abord, je dois dire que je trouve ce point de vue plutôt convaincant. Je voudrais vous poser une question au sujet de la Loi sur la responsabilité de l'État et de la juridiction concurrente des tribunaux provinciaux. Pourquoi donnons-nous juridiction concurrente à ces tribunaux? Pourquoi ne pas donner compétence unique à l'un ou à l'autre? Les avocats astucieux vont-ils trouver avantageux d'intenter des poursuites devant un tribunal provincial plutôt qu'en cour fédérale, ou vice-versa? Quelle est la raison d'être d'une telle disposition?

M. Molot: Trois options s'offraient à nous. La première était de laisser les choses telles qu'elles étaient. Pouvions-nous agir de manière à renverser les décisions de la Cour suprême? Pouvions-nous modifier d'une façon ou d'une autre la Loi sur la Cour fédérale et la Loi sur la responsabilité de l'État? Il y avait de bonnes raisons de douter de notre capacité de saisir les tribunaux provinciaux dans ce domaine.

[Text]

Again, this involves the political process. We were basically neutral in trying to fix the problem up. However, we soon discovered that there was a certain amount of unhappiness with the federal court among practising bar members. There are probably a good many reasons for this dissatisfaction. I am not a litigator, so I am not familiar with all of them. Obviously, all lawyers are members of provincial bars, and they are familiar with the rules of the courts at that level. The Federal Court rules are somewhat different. They may be better or they may be worse, but there was a certain amount of unfamiliarity that led to some hostility or antipathy.

There is also the problem that the Federal Court just is not there all the time. The Federal Court has registries in major cities, but the judges are not sitting there all the time. Outside these major cities, the federal court is not usually available at all, unless there is a special reason. Consequently lawyers out there say, "Why do we have to sue in the Federal Court? We have to go into Vancouver and Toronto to file our papers." That is a problem, and there are probably others. Whatever the causes, the Federal Court clearly is not the most popular court among practitioners or the Canadian Bar Association. As you know, there is still some severe hostility in parts of the country against the Federal Court, particularly in one part. In any event, we were faced with that kind of problem.

The second option was to give the jurisdiction to the provincial courts. The federal government and the Department of Justice were not entirely happy with that proposal because it would take away jurisdiction that the Federal Court of Canada and the Exchequer Court have been exercising since the nineteenth century. However, it was the simplest answer to the problem.

The compromise was concurrence and allowing practitioners to decide where they wanted to go. The forecast is that in almost all cases practitioners will sue the Crown in provincial courts, because they are familiar with those courts and so on. The one concern we had—and there may be others—is a technical one based on the constitutional decisions of the Supreme Court: If a clever plaintiff sued the Crown in the Federal Court, it could not counterclaim or commence third party proceedings in the Federal Court; but would have to go to a provincial court. Again, we would have cases splitting just as we have at the present. So we put in clause 16, which basically says, "Sue us in the federal court and if the Attorney General wants to counterclaim or to commence third party proceedings, the action in the federal court will be stayed and the plaintiff will have, in effect, the opportunity to recommence the proceedings in the appropriate provincial court." Again, that is another indication that more will go to the provincial courts. In many cases, and perhaps most, the Crown will want to counterclaim against the third party.

[Traduction]

J'ajouterai que les considérations politiques ne sont pas étrangères à cette question. Pour notre part, nous étions fondamentalement neutres quant à la manière de régler la question. Toutefois, nous avons bientôt découvert que les tribunaux fédéraux suscitaient un certain mécontentement parmi les praticiens, sans doute pour un bon nombre de raisons. Je ne suis pas un plaideur, ce qui fait que je ne connais pas toutes ces raisons. Chacun sait que tous les avocats sont membres du barreau de leur province et qu'ils connaissent bien les règles à ce niveau. Les règles de la Cour fédérale sont quelque peu différentes. Qu'elles soient meilleures ou pires, on l'ignore, mais elles sont nécessairement moins bien connues, ce qui crée une certaine hostilité ou du moins une certaine antipathie à leur égard.

Il y a aussi le fait que la Cour fédérale n'est pas présente partout, tout le temps. La Cour fédérale a des greffes dans les grandes villes mais les juges n'y siègent pas en permanence. À l'extérieur des grandes villes, la Cour fédérale ne siège qu'en des circonstances spéciales. Par conséquent, certains avocats se demandent pourquoi ils sont obligés de poursuivre en Cour fédérale, ce qui les contraint à se rendre à Vancouver ou à Toronto pour déposer leurs documents. Il s'agit là d'un problème, et il y en a sans doute d'autres. On voit que, quelle que soit la raison, la Cour fédérale n'est certes pas le tribunal le plus prisé par les praticiens ni par l'Association du barreau canadien. Comme vous le savez, certaines régions du pays—une en particulier—sont très hostiles à la Cour fédérale. Quoi qu'il en soit, nous devons tenir compte de ce problème.

Notre deuxième option était de donner compétence aux tribunaux provinciaux. Le gouvernement fédéral et le ministère de la Justice n'étaient pas entièrement satisfaits de cette proposition qui aurait retiré à la Cour fédérale du Canada une juridiction qu'elle exerce depuis le XIX^e siècle, comme la Cour de l'échiquier, en Grande-Bretagne. Pourtant, il s'agissait de la solution la plus simple au problème.

La solution de compromis consistait à établir une compétence concurrente et à laisser les avocats se présenter devant le tribunal de leur choix. Il est à prévoir que, dans presque tous les cas, les avocats choisiront de poursuivre la Couronne devant un tribunal provincial puisqu'ils connaissent bien ces tribunaux, ainsi que leurs règles. Le point qui nous préoccupait—et il pourrait y en avoir d'autres—était d'ordre technique et reposait sur les décisions constitutionnelles de la Cour suprême: si un demandeur astucieux poursuivait l'État devant la Cour fédérale, il ne pourrait y avoir de demande reconventionnelle ou de mise en cause à la Cour fédérale; ces procédures devraient être entamées devant un tribunal provincial. Nous nous retrouverions donc devant un fractionnement des causes, comme c'est actuellement le cas. Nous avons donc inclus l'article 16, qui dit à peu près ceci: «Poursuivez-nous devant la Cour fédérale et, si le procureur général veut présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause, les procédures seront suspendues et le demandeur pourra reprendre les procédures devant le tribunal provincial compétent. Voilà une autre raison de croire qu'il y aura davantage de cas devant les tribunaux provinciaux. La Couronne voudra souvent, et peut-être dans la plupart des cas, présenter une demande reconventionnelle contre le tiers mis en cause.

[Text]

Senator Neiman: If you have this concurrent jurisdiction, what will happen on appeal? If you are in a provincial court, will you go through the provincial system?

Mr. Molot: The process becomes non-federal once it is in provincial court. It is out of the hands of the Federal Court.

Senator Neiman: And if the action is initiated in Federal Court, it would go to the Federal Court of Appeal?

Mr. Molot: That's right. I received a question to the following effect: What about the validity of provincial court judgments outside the province? Federal Court judgments are enforceable across the country, which is one of the attributes of the Federal Court and has made it the popular court in intellectual property cases and admiralty cases. I suppose the judgment will be like any other provincial court judgment in that it will be enforceable in other provincial court jurisdictions on the basis of the Reciprocal Enforcement of Judgments Acts, which are, I believe, pretty common if not universal, across the country. Basically you go into another jurisdiction and register your judgment against the Crown. However, that does not make a lot of sense because if the judgment is against the Crown, the Crown will not likely refuse to obey it. That is why it becomes a hypothetical question, because judgments against the Crown involving damages are provided for in the bill, which basically says, "There is an obligation on the part of the Crown to pay the judgment." So apart from being subject to right of appeal, stay of execution or judgment and so on, it is not as though you will have to register the judgment to enforce it in some other jurisdiction. I do not know whether I have raised a red herring here.

Senator Lewis: I am not familiar with the rules of the federal court, but I assume that if under this legislation the litigant takes action against the Crown in a provincial court, the matter is subject to the rules of that court.

Mr. Molot: Yes, to the extent that we have no regulations in place.

Senator Lewis: Would that mean that by going into a provincial court the litigant could avail himself of a civil jury?

Mr. Molot: No, because there is a provision in our act, as there is in all provincial proceedings against the Crown statutes, that there be no jury trials.

Senator Lewis: I do recall that.

Senator Beaudoin: As far as I am concerned, I think this reform is long overdue. I think it is going in the right direction. We have a Federal Court and we are a federation, so, in my opinion, this court has a "raison d'être".

What worries some lawyers, and perhaps those two we have heard from, is the *res judicata* of the judgment when it is

[Traduction]

Le sénateur Neiman: S'il y a compétence concurrente, qu'arrivera-t-il des appels? Si une cause est portée devant un tribunal provincial, passera-t-elle par toutes les étapes du système provincial?

M. Molot: Dès qu'une affaire est plaidée devant un tribunal provincial, elle échappe à la Cour fédérale.

Le sénateur Neiman: Et si la poursuite est intentée à la Cour fédérale, l'appel sera-t-il interjeté auprès de la Cour d'appel fédérale?

M. Molot: Oui. On m'a demandé quelle serait la validité des jugements rendus par un tribunal provincial à l'extérieur de la province. Les jugements de la Cour fédérale sont applicables dans tout le pays; voilà l'un des attributs qui fait de la Cour fédérale un tribunal de choix dans les affaires de propriété intellectuelle et dans les affaires maritimes. J'imagine que le jugement d'un tribunal provincial sera comme tous les autres en ce qu'il sera applicable aux autres compétences provinciales, suivant la Loi de réciprocité dans l'exécution des jugements qui, je crois, est relativement courante au Canada, sinon universelle. Il s'agit alors de faire enregistrer votre jugement contre la Couronne dans les autres provinces. Cependant, la chose n'est guère utile puisque, si le jugement est rendu contre la Couronne, il est peu probable que celle-ci refusera de s'y soumettre. Voilà pourquoi cette question est hypothétique, puisque le projet de loi prévoit les cas où un jugement entraînant le paiement de dommages-intérêts sera rendu contre la Couronne; selon le projet de loi, la Couronne est en effet tenue de respecter ce jugement. Ainsi, même si les jugements peuvent être susceptibles d'appel, que les procédures ou le jugement peuvent être suspendus et ainsi de suite, il ne sera pas nécessaire pour autant d'enregistrer un jugement pour qu'il soit appliqué par d'autres compétences. J'espère ne pas trop avoir embrouillé les choses.

Le sénateur Lewis: Je ne connais pas les règles de la Cour fédérale mais j'imagine que, si le demandeur entame des poursuites contre la Couronne devant un tribunal provincial en vertu de cette loi, ce seront les règles du tribunal en question qui s'appliqueront.

M. Molot: C'est exact, dans la mesure où nous n'avons pas de règlement en la matière.

Le sénateur Lewis: Cela signifie-t-il que le demandeur qui se présenterait devant un tribunal provincial pourrait obtenir un procès devant jury?

M. Molot: Non, puisqu'il existe dans notre projet de loi, comme dans tous les statuts sur les poursuites provinciales entamées contre l'État, une disposition prévoyant que l'issue des procès ne doit pas être déterminée par un jury.

Le sénateur Lewis: Je m'en souviens.

Le sénateur Beaudoin: En ce qui me concerne, je crois qu'il est plus que temps que cette réforme ait lieu. Je pense qu'on est sur la bonne voie. Nous avons une Cour fédérale et nous sommes une fédération; ce tribunal a donc, à mon avis, une raison d'être.

Ce qui préoccupe certains avocats, et peut-être même les deux que nous avons entendus, c'est le *res judicata* du juge-

[Text]

before a provincial court. I suppose that is the point Senator Flynn was going to raise.

In the United States they have the full faith and credit clause, which is perhaps one possibility. Another possibility is to stipulate in the act, if it is not already stipulated, that the judgment will be enforced in all provinces if it is against the Crown in right of Canada.

I was concerned with this matter when I was with the Department of Justice. I remember the problem of having two systems of law. For example, under the Crown Liability Act, if a person sues in Quebec, the principles of the Civil Code are employed; if the law suit is launched in other provinces, the principles of common law, torts, et cetera, are employed. As far as I recall, that worked very well. I have never seen any problems with that.

The big problem is with respect to sections 18 and 28, and I think you have a good remedy. I think the problem has been solved in a satisfactory manner.

A second point is to get rid of this matter of suing before the Federal Court or before a provincial court. That is a problem. I think the problem of the "demande reconventionnelle" is taken care of now that we may go before a provincial court. In that sense, I think the bill is a step in the right direction.

I would like your reaction to the proposition that there may be a weakness for the judgment rendered by a provincial court. I do not think so, but I want to be reassured.

Mr. Molot: Keeping in mind that this is only dealing with actions against the Crown. Judgments issued under the Divorce Act are valid across the country. But there you are talking about private parties, in which case it is necessary to worry about the process, execution, and those kinds of things. Accepting it is against the Crown, the fact that it is a provincial court judgment, which is subject to these provisions that say, "No execution shall issue on a judgment against the Crown"—that is found under the proposed section 30 of the Crown Liability and Proceedings Act—"but on receipt of a certificate of judgment against the Crown the Minister of Finance shall authorize the payment out of the CRF of any money awarded by the judgment to any person against the Crown."

So there is no problem with enforceability of the judgment. The Crown is commanded to pay, and in any event the Crown is not like a private person and, therefore, would not refuse to pay. Ordinarily, the Crown observes judgments. That is why we have, for example, the notion of a declaration against the Crown.

Senator Beaudoin: You are quite right. I do not see any problem regarding the enforcement of the decision of the court. The Minister of Finance will authorize the payment of the damages.

Another problem may be this: what about the persuasive force of the judgment as far as the law is concerned, or the

[Traduction]

ment lorsqu'il y a renvoi à une cour provinciale. Je suppose que c'est ce que voulait signaler le sénateur Flynn.

Aux États-Unis, il existe une clause dite de la confiance totale; elle nous offre peut-être une possibilité. Une autre solution serait de stipuler aux termes de la loi, si cela n'est pas déjà fait, que le jugement sera appliqué dans toutes les provinces s'il n'est pas rendu en faveur de la Reine du chef du Canada.

Cette question me préoccupait lorsque je travaillais au ministère de la Justice; je me souviens de la difficulté à fonctionner avec deux systèmes. Par exemple, en vertu de la Loi sur la responsabilité de l'État, si une personne entame des poursuites judiciaires au Québec, ce sont les principes du Code civil qui s'appliquent; si elle entame des poursuites dans d'autres provinces, ce sont alors aux principes du Common law, les délits, etc., qu'on se rapporte. Si je me souviens bien, cette façon de procéder était très efficace et elle n'a jamais posé de problème.

La grande difficulté découle ici des articles 18 et 28 mais je pense que le problème a été réglé d'une façon satisfaisante.

Il y a par ailleurs le problème des poursuites auprès de la Cour fédérale ou d'une cour provinciale. Je crois que la question de la demande reconventionnelle est maintenant réglé puisqu'il est possible de saisir un tribunal provincial d'une affaire. À ce niveau, j'estime que le projet de loi représente un pas dans la bonne direction.

J'aimerais connaître votre réaction à l'argument voulant qu'on risque de ne pas accorder au jugement d'un tribunal provincial toute sa valeur. Je ne suis pas de cet avis, mais j'aimerais être rassuré.

M. Molot: Rappelons-nous ici qu'il s'agit uniquement des poursuites intentées contre l'État. Les jugements rendus en vertu de la Loi sur le divorce sont valides d'un bout à l'autre du pays. Mais il s'agit alors de particuliers, et il faut s'inquiéter de la procédure, de l'exécution et ainsi de suite. Le jugement qu'un tribunal provincial a rendu contre l'État est assujéti aux dispositions en vertu desquelles, aux termes des projets d'articles 29 et 30 de la Loi sur la responsabilité de l'État, «Les jugements rendus contre l'État ne sont pas susceptibles d'exécution par voie de contrainte» mais «sur réception d'un certificat réglementaire, le ministre des Finances autorise le paiement, sur le Trésor, de toute somme d'argent accordée à un particulier, par jugement contre l'État».

L'exécution du jugement ne pose donc aucune difficulté. L'État est tenu de payer et, de toute façon, l'État ne refuserait pas de payer comme un particulier pourrait le faire. En temps normal, l'État respecte les jugements. C'est pourquoi nous avons, par exemple, la motion d'une déclaration contre l'État.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez tout à fait raison. Je ne vois aucune difficulté quant à l'exécution d'une décision des tribunaux. Le ministre des Finances autoriserait tout simplement le paiement des dommages-intérêts.

Mais un autre problème peut se poser, celui de la force de persuasion du jugement, par rapport à la loi ou à la jurispru-

[Text]

jurisprudence is concerned? In other words, if it is settled before the Supreme Court, or the Federal Court, it is the law of the land, in a way?

Mr. Molot: If it is the Supreme Court, yes; if it is the Federal Court, I would be more concerned.

Senator Beaudoin: But the Supreme Court is the court of last resort.

Senator Flynn: We have no choice.

Senator Beaudoin: We can amend the law.

Senator Flynn: But we are not going to amend the law every time the Supreme Court makes an error.

Senator Beaudoin: They do not make errors. I would like to speak in favour of the Supreme Court.

But at the provincial level what is the persuasiveness? Some say that if it is before the Federal Court it is more persuasive than would be if it were before a provincial court. I am not sure of that, because under our system of law we have provincial courts and ten courts of appeal, and the system works very well.

If it is a good judgment, it is very persuasive; if it is not a good judgment, it is not.

Speaking for myself, I can live with the new system. I think it is an improvement. It at least cures some defects in the previous law.

Again, do you see another way of improving that?

Mr. Molot: Not really. On your first point regarding persuasiveness—

Senator Flynn: Abolish the court altogether. Do you see any big problem with that?

Mr. Molot: This is grand policy. I am only a civil servant.

Senator Flynn: Then I withdraw the question.

Senator Beaudoin: That is very radical.

Senator Flynn: It is radical, but I do not see any problem with that.

Mr. Molot: There are many questions on the table.

Senator Beaudoin: Take them one by one.

Mr. Molot: Respecting the last question, nobody likes the American model. The Australians have introduced a Federal Court. That court has a different jurisdiction than ours. There is no Crown liability jurisdiction in the Australian Federal Court. Clearly, federations feel the need for a Federal Court, particularly in the area of supervisory jurisdiction, judicial review. There is a need for a Federal Court to review and have some knowledge of the federal administration.

Senator Flynn: That is purely administrative.

Mr. Molot: That is administrative law.

Senator Flynn: That is not necessarily a legal requirement.

Mr. Molot: But the two bars that favour the Federal Court—and this is shown by where they launch their litiga-

[Traduction]

dence. Autrement dit, si l'affaire est réglée devant la Cour suprême, ou la Cour fédérale, c'est la loi du pays?

M. Molot: Si c'est devant la Cour suprême, cela ne fait aucun doute; si c'est devant la Cour fédérale, je n'en suis pas si sûr.

Le sénateur Beaudoin: Mais la Cour suprême est le tribunal de dernier recours.

Le sénateur Flynn: Nous n'avons pas le choix.

Le sénateur Beaudoin: Nous pouvons modifier la loi.

Le sénateur Flynn: Mais nous n'allons quand même pas modifier la loi chaque fois que la Cour suprême se trompe.

Le sénateur Beaudoin: Elle ne se trompe pas. J'aimerais prendre la défense de la Cour suprême.

Mais au niveau provincial, quelle est la force de persuasion? Certains prétendent que, si l'affaire est réglée devant la Cour fédérale, le jugement a plus de poids que ne l'aurait un jugement rendu par une cour provinciale. Je n'en suis pas convaincu, puisque notre système prévoit des cours provinciales et dix cours d'appel et qu'il est très efficace.

Si le jugement est bon, il est très persuasif; s'il n'est pas bon, il ne l'est pas.

Pour ma part, je m'accommode du nouveau système. Je le considère comme une amélioration, car il permet au moins de corriger des lacunes de la loi précédente.

Une fois de plus, voyez-vous une autre façon de l'améliorer?

M. Molot: Pas vraiment. En ce qui concerne le caractère persuasif.

Le sénateur Flynn: Abolir complètement le tribunal. Vous y opposeriez-vous?

M. Molot: Hélas, je ne suis qu'un fonctionnaire.

Le sénateur Flynn: Je retire ma question.

Le sénateur Beaudoin: C'est une solution bien radicale.

Le sénateur Flynn: Peut-être, mais je ne vois pas de problème.

M. Molot: Il reste encore beaucoup de questions à régler.

Le sénateur Beaudoin: Prenez-les une à la fois.

M. Molot: Pour ce qui est de la dernière, précisons que personne n'aime le modèle américain. Les Australiens ont créé une cour fédérale. Cette cour n'a pas la même juridiction que la nôtre. La Cour fédérale australienne n'est pas habilitée à juger de la responsabilité de l'État. Manifestement, les fédérations éprouvent le besoin d'une cour fédérale, plus particulièrement en ce qui concerne la supervision, le contrôle judiciaire. Il faut qu'une cour fédérale exerce ce contrôle et qu'elle connaisse l'administration fédérale.

Le sénateur Flynn: C'est purement administratif.

M. Molot: Il s'agit effectivement d'une loi administrative.

Le sénateur Flynn: Mais ce n'est pas forcément une exigence juridique.

M. Molot: Mais les deux barreaux qui se sont déclarés en faveur de la Cour fédérale sont le barreau de la propriété intel-

[Text]

tion—are the Intellectual Property bar—patents, copyrights and trademarks—and the Admiralty bar. So there are at least three “raison d’êtres”.

Senator Flynn: Among other.

Mr. Molot: Yes.

Senator Flynn: But they want a specialized court for those matters. It is not because the provincial courts do not have the competence or the expertise. In the good old days there were provincial court judges who were sitting on admiralty matters.

Mr. Molot: But intellectual property is a very complicated area.

Senator Flynn: It is, again, a specialty, and you cannot set up a court simply for a specialty. There would be more and more courts.

Mr. Molot: We have seen that by the growth of administrative tribunals. That growth has been a response to specialty.

Senator Flynn: An administrative tribunal is something that I would prefer over this.

Mr. Molot: On the question of persuasiveness—

Senator Beaudoin: I am satisfied on the first question. We need a Federal Court. In any event, it is there. They render services, but I think the solution is too radical.

Senator Flynn: It is too radical in what sense? There was one board which had very limited jurisdiction.

The Chairman: The Exchequer Court.

Senator Flynn: We extended their jurisdiction and now find that we have problems.

Senator Beaudoin: The fact is that there is one. The bill deals with amending the Federal Court Act in particular.

The Chairman: In the hope of improving it.

Senator Beaudoin: Your amendment to provide for a recourse before the provincial courts is appealing. I believe that is a good amendment. It is better to have that than the previous system.

I would like to be reassured that in practice it will work and we will not have to worry about it. I would like to be assured that justice will be administered in the proper way with that new system.

Mr. Molot: We think so.

Senator Flynn: It is a patch.

Mr. Molot: Perhaps it is a patch, but there seems to be no reason why it should not work. In our discussions with the provincial court judges, through the Canadian Judicial Council, they found no problems. Once we made a few changes along the way, they seemed to be quite amenable to having this new jurisdiction. We think it will work; we are hoping it will work.

Senator Beaudoin: I do not need more than that.

[Traduction]

lectuelle, qui s’occupe des brevets, des droits d’auteur et des marques de commerce, et le barreau de l’amirauté. On compte donc au moins trois raisons d’être.

Le sénateur Flynn: Entre autres.

M. Molot: C’est exact.

Le sénateur Flynn: Ils veulent des tribunaux spécialisés. Ce n’est pas parce que les tribunaux provinciaux n’ont pas les compétences ou les connaissances voulues. Dans le bon vieux temps, il y avait des juges provinciaux qui présidaient aux litiges d’amirauté.

M. Molot: La propriété intellectuelle est cependant un domaine très complexe.

Le sénateur Flynn: Il s’agit tout de même d’une spécialité et l’on ne peut constituer un tribunal qui serait uniquement appelé à juger de questions spécialisées. À ce compte-là, il y aurait de plus en plus de tribunaux.

M. Molot: C’est ce qui a entraîné la croissance des tribunaux administratifs. Cette croissance a été le fait de spécialisation.

Le sénateur Flynn: Je préférerais encore un tribunal administratif.

M. Molot: Quant à l’aspect persuasif . . .

Le sénateur Beaudoin: Je suis maintenant convaincu qu’il nous faut une cour fédérale. Quoi qu’il en soit, elle existe déjà; elle rend des services, mais je pense que la solution est trop radicale.

Le sénateur Flynn: Trop radicale dans quel sens? L’un des offices avait une juridiction très limitée.

Le président: La Cour de l’Échiquier.

Le sénateur Flynn: Nous l’avons élargie et faisons maintenant face à des problèmes.

Le sénateur Beaudoin: Le projet de loi vise à modifier la Loi sur la Cour fédérale en particulier.

Le président: Dans l’espoir de l’améliorer.

Le sénateur Beaudoin: Votre amendement prévoyant un recours devant un tribunal provincial est intéressant. Je pense même qu’il est valable; il offre une meilleure solution que celle du système antérieur.

J’aimerais toutefois qu’on m’assure qu’il fonctionnera dans la pratique et que nous n’aurons pas à nous en inquiéter. J’aimerais qu’on m’assure que la justice sera administrée convenablement par l’intermédiaire de ce nouveau système.

M. Molot: C’est ce que nous croyons.

Le sénateur Flynn: C’est un palliatif.

M. Molot: Peut-être, mais je ne vois pas pourquoi il ne devrait pas être efficace. Dans les discussions que nous avons eues avec eux, par l’entremise du Conseil canadien de la magistrature, les juges des cours provinciales nous ont dit ne pas y voir de problème. Moyennant quelques changements, ils paraissaient très bien disposés à l’égard de cette nouvelle répartition des compétences. Nous croyons que ce sera efficace; nous l’espérons.

Le sénateur Beaudoin: Cela me satisfait.

[Text]

Mr. Molot: The only thing that some people worry about is will provincial courts give enormous judgments against the Federal Crown. There is concern that there may be some kind of discriminatory treatment by provincial courts, but I do not think that is a reality.

Senator Flynn: In most cases the judges are appointed by the federal government.

Mr. Molot: Yes, but they are independent.

Senator Flynn: The federal court judges are independent also, but we have a feeling that at times they support the government.

Mr. Molot: If you spoke to my litigation colleagues, they would say that the federal court judges are bending over backwards in the other direction. I guess it is in the eye of the beholder.

Senator Flynn: Sometimes we feel that it takes a lot of courage for them to do that.

Senator Beaudoin: The fact is that both systems—the federal court and the provincial court—are independent. This principle of judicial independence is enshrined in our Constitution.

Mr. Molot: That is right. It is more enshrined than ever. I believe it is more jealously guarded than ever.

Senator Beaudoin: I am satisfied with that. That principle is fundamental in our Constitution.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I believe we are all satisfied with the principle of the bill in the sense that some changes are obviously overdue in the present system. Most of these proposals seem to be very worthwhile. I am concerned about how this is going to work. I understand that there are some organizations or individuals that feel that the present legislation is not good enough or does not meet all of the problems.

I know we do not want to delay the bill too long because it has been under consideration since 1977 in various forms. Perhaps we could take another few weeks and call a couple of witnesses in order to get more comment and viewpoints on this. We want to ensure we have made the best possible changes.

The Chairman: I quite agree. It was my thought, subject to the advice of the committee, that we would have appear before us the two lawyers who wrote to us.

Senator Neiman: The Canadian Bar Association should certainly send us a brief, should it not?

Mr. Molot: The Canadian Bar Association has made a rather enormous submission to the Commons committee. I could certainly undertake to send you a copy of their brief. The recommendations in that brief were raised particularly by Mr. Robinson in the Commons committee, who wanted our response to each of those. Some of those recommendations were adopted in the committee.

Senator Neiman: We want to be satisfied that there are no major objections or reservations that might need to be con-

[Traduction]

M. Molot: Certains s'inquiètent uniquement de savoir si les cours provinciales rendront d'énormes jugements contre l'État. On craint que les cours provinciales prennent des mesures quelque peu discriminatoires, mais je ne m'en inquiéterais pas.

Le sénateur Flynn: Dans la plupart des cas, les juges sont nommés par le gouvernement fédéral.

M. Molot: Oui, mais ils sont indépendants.

Le sénateur Flynn: Les juges de la Cour fédérale sont également indépendants, mais nous avons parfois l'impression qu'ils ont des préjugés favorables à l'endroit du gouvernement.

M. Molot: Si vous parliez à mes collègues plaideurs, ils vous répondraient que les juges de la Cour fédérale se plient en quatre pour éviter de favoriser le gouvernement. Je suppose que tout dépend du point de vue.

Le sénateur Flynn: Nous avons parfois l'impression qu'il leur faut pour cela beaucoup de courage.

Le sénateur Beaudoin: Le fait est que les deux systèmes, la Cour fédérale et les cours provinciales, sont indépendants l'un de l'autre. Ce principe d'indépendance judiciaire est reconnu dans la Constitution.

M. Molot: C'est exact. Il l'est plus que jamais. On dirait qu'il est encore plus jalousement gardé que jamais.

Le sénateur Beaudoin: Cela me convient. Ce principe est l'un des fondements de notre Constitution.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je crois que nous approuvons tous le principe sur lequel se fonde le projet de loi, en ce sens que certains changements se sont manifestement trop longtemps fait attendre. La plupart des propositions semblent très louables. Ce qui m'intéresse, c'est comment tout cela fonctionnera. Si j'ai bien compris, certains organismes et particuliers estiment que la loi actuelle n'est pas satisfaisante ou qu'elle ne règle pas tous les problèmes.

Je suis consciente du fait qu'il ne faut pas retarder le projet de loi trop longtemps puisqu'il est à l'étude depuis 1977 sous diverses formes. Peut-être pourrions-nous quand même prendre encore quelques semaines et appeler deux ou trois autres témoins pour entendre plus de commentaires et de points de vue à cet égard. Nous voulons être sûrs de faire les meilleurs changements possibles.

Le président: Je suis tout à fait d'accord. J'avais l'intention, sous réserve de l'approbation du Comité, d'appeler à comparaître les deux avocats qui nous ont écrit.

Le sénateur Neiman: L'Association du barreau canadien devrait nous soumettre un mémoire, n'est-ce pas?

M. Molot: L'Association du barreau canadien a déjà soumis un volumineux mémoire au Comité des communes. Je verrai à ce que vous en obteniez un exemplaire. Les recommandations qui y figurent ont été soulevées devant le Comité des communes en particulier par M. Robinson, lequel tenait à ce qu'on réponde à chacune d'entre elles. Certaines ont été adoptées par le Comité.

Le sénateur Neiman: Nous voulons être sûrs de n'avoir oublié aucune objection ou réserve majeure. Êtes-vous disposé

[Text]

sidered. Are you prepared to say that all the major objections of the Canadian Bar Association have been met in the present bill?

Mr. Molot: I have here a summary of their 16 points. Unfortunately you do not have copies, but if you had I would tell you which ones had been adopted in one way or another.

The Chairman: Would you like to give us a memorandum indicating which recommendations were adopted and which ones were not?

Mr. Molot: Yes. I could itemize what everyone has to say on a point-by-point basis, and indicate which ones have been adopted and which ones have not been adopted. It is unfair to the Commons committee to give an explanation as to why they may have not adopted the proposals of others. I could certainly indicate why we think they did.

Senator Neiman: We could read their proceedings in any case.

Mr. Molot: I could come back and give you an oral explanation.

The Chairman: There being no other questions for Mr. Molot today, I would like to thank him for appearing before us.

It is our hope that Mr. Ron Beram and Tony Loparco, who have written to us expressing some considerable concern and asking for some amendments, would appear before us. They have concerns with section 16. They wrote a letter to me, and the last paragraph says:

We regret the brevity of the analysis above. It is simply not possible for us to go into any greater depth in this short letter. There will, however, be a report on this topic in the near future. One of the undersigned, Mr. Beram, is presently engaged in a research project in that area. This report is to be presented to the Federal Court by mid March. It is also subject to publication thereafter. We are at your service should you require any clarification or elaboration.

Mr. Molot: One of the concerns expressed throughout our consultative stages by some Federal Court judges is why could we not make the appropriate amendments to the Federal Court Act and the Crown Liability Act to give the Federal Court the necessary jurisdiction with respect to employees of the Crown and over counter-claims and third party claims? Is it not just a question of amending the legislation?

We did do some constitutional law work on the proposal. There was enough concern in the department that this could not be done. In light of the Supreme Court decisions about the constitutional limitations on the Federal Court, we did not think it could be done through appropriate amendments to federal legislation. This was the major reason why we said that that option was not open to us. We have to involve the provincial courts in some way, either by giving them all of it exclusively or concurrently. I am only guessing that they may be

[Traduction]

à déclarer que toutes les principales objections de l'Association du barreau canadien ont été prises en considération dans l'élaboration du projet de loi?

M. Molot: J'ai devant moi un résumé de leurs 16 recommandations. Il est malheureux que vous n'en ayez pas un exemplaire, car j'aurais pu vous dire lesquelles ont été adoptées.

Le président: Pourriez-vous nous présenter une note pour nous signaler quelles recommandations ont été adoptées?

M. Molot: Oui. Je pourrais faire un résumé point par point de tous les arguments des témoins, en indiquant les recommandations qui ont été adoptées et celles qui ne l'ont pas été. Il serait injuste à l'égard du Comité des communes de tenter d'expliquer les raisons pour lesquelles certaines propositions n'ont pas été retenues, mais je pourrais certainement signaler les raisons qui, à notre avis, ont motivé le Comité.

Le sénateur Neiman: Quoi qu'il en soit, nous pourrions lire les délibérations.

M. Molot: Je pourrais comparaître de nouveau pour vous donner une explication de vive voix.

Le président: Comme M. Molot semble avoir répondu à toutes les questions, j'aimerais le remercier d'avoir comparu devant nous.

Nous espérons que MM. Ron Beram et Tony Loparco, qui nous ont écrit pour exprimer leurs préoccupations et réclamer quelques amendements, comparaitront devant nous. C'est surtout l'article 16 qui les ennuie. Ils m'ont écrit une lettre, dont le dernier paragraphe se lit à peu près comme suit:

Nous sommes désolés de ce que cette analyse soit si brève. Il nous est tout simplement impossible d'approfondir la question ici. Toutefois, nous vous présenterons un rapport dans un avenir prochain. L'un des soussignés, M. Beram, participe à l'heure actuelle à un travail de recherche sur la question. Le rapport sera présenté à la Cour fédérale d'ici la mi-mars, pour être probablement publié par la suite. Nous demeurons à votre disposition si vous désirez obtenir plus de renseignements ou de détails.

M. Molot: Durant nos consultations, quelques juges de la Cour fédérale ont demandé pourquoi nous ne pouvions apporter les modifications appropriées à la Loi sur la Cour fédérale et à la Loi sur la responsabilité de l'État de façon à confier à la Cour fédérale la juridiction nécessaire en ce qui a trait aux employés de l'État ainsi qu'aux demandes reconventionnelles et aux procédures de mise en cause. Ne suffirait-il pas simplement de modifier la loi?

Nous avons étudié les aspects constitutionnels de la proposition. Certains au ministère craignaient que c'était impossible. À la lumière des décisions qu'a rendues la Cour suprême sur les restrictions constitutionnelles de la Cour fédérale, nous doutions que cela pouvait être fait au moyen de modifications à la législation fédérale. Voilà l'une des principales raisons pour lesquelles nous avons déclaré que cette solution ne nous était pas accessible. Nous devons faire intervenir les cours provinciales d'une façon ou d'une autre, en les laissant exercer toutes les compétences, soit exclusivement soit conjointement.

[Text]

engaged in this process of trying to preserve something more for the Federal Court than may be constitutionally possible.

Senator Neiman: We should hear constitutional arguments on it, because it seems to me that it would be much simpler in one sense if you gave the Federal Court the jurisdiction.

Mr. Molot: The problem is that that ignores the results of the consultations we were engaged in. A large number of people say they do not want the Federal Court in this game.

Senator Neiman: But it does not fly directly in contradiction to the Supreme Court. What you are saying, I gather, is that you are concerned that it may, but there is no clear direction in the Supreme Court that that would be.

Mr. Molot: If draft legislation is prepared attempting to get around what the Supreme Court has said, nobody knows what they might say if and when an appropriate case came before them. We think that if it did get in front of them, we would lose. There is too much at stake in trying to play that game because it places everything under a cloud of uncertainty.

That is what happened in the wake of the Supreme Court decisions in the late 1970s and early 1980s which we have been grappling with. Taking all of those risks into consideration and the results of the consultation, the easier answer was the remedy that we adopted in Bill C-38.

The Chairman: Next week we will hear from these two Ottawa-based counsel.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je suppose qu'on essaie peut-être de préserver, pour la Cour fédérale, davantage que ce que ne prévoit la Constitution.

Le sénateur Neiman: Peut-être devrions-nous lancer un débat constitutionnel sur la question, car il me semblerait beaucoup plus simple de confier la juridiction à la Cour fédérale.

M. Molot: En agissant ainsi, toutefois, on ne tiendrait pas compte des résultats des consultations auxquelles nous avons participé. Beaucoup en effet préfèrent que la Cour fédérale ne figure pas au tableau.

Le sénateur Neiman: Si je comprends bien, vous vous inquiétez de ce que cela pourrait contredire directement la Cour suprême, mais il n'y a pas d'indication précise à cet effet.

M. Molot: Si l'on rédige une loi qui permet de contourner les décisions de la Cour suprême, nul ne pourra prévoir comment celle-ci réagira lorsqu'elle sera saisie d'une affaire pertinente. Nous craignons de perdre si la Cour suprême devait intervenir. La partie comporte beaucoup trop de risques car tout deviendrait alors incertain.

C'est justement ce qui s'est produit à la fin des années 70 et au début des années 80 quand la Cour suprême a rendu les décisions avec lesquelles nous nous débattons aujourd'hui. Compte tenu de tous les risques ainsi que des résultats de la consultation, la solution la plus simple était la mesure de redressement que nous avons adoptée dans le projet de loi C-38.

Le président: Nous entendrons maintenant ces deux avocats d'Ottawa.

Levée de la séance.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Justice:

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory
and Administrative Law, Public Law Branch.

Du ministère de la Justice:

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de
consultation et de droit administratif, Direction du droit
public.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Wednesday, March 21, 1990
Tuesday, March 27, 1990

Issue No. 6

First Proceedings on:

Bill S-13, An Act to amend an Act to
incorporate the Ukrainian Greek Orthodox
Church of Canada

EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE

Second Proceedings on:

Bill C-38, An Act to amend the Federal Court
Act, the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mercredi 21 mars 1990
Le mardi 27 mars 1990

Fascicule n° 6

Premier fascicule concernant:

Projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi
constituant en corporation l'Église ukrainienne
grecque orthodoxe du Canada

HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Deuxième fascicule concernant:

Projet de Loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la
Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de
l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois
en conséquence

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Chaput-Rolland	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn removed.
(March 23, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Chaput-Rolland	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn enlevé (le 23 mars 1990).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, February 20, 1990:

“Pursuant to the Order the Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator Ottenheimer, that the Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 20, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Hastings moved, seconded by the Honourable Senator Stanbury, that the Bill S-13, An Act to amend an Act to incorporate the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hastings moved, seconded by the Honourable Senator Stanbury, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 février 1990:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur Ottenheimer, que le Projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 mars 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Hastings propose, appuyé par l'honorable sénateur Stanbury, que le Projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hastings propose, appuyé par l'honorable sénateur Stanbury, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 21, 1990

(8)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:30 p.m., the Chairman the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Flynn, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (5)

In attendance: Kate Dunkley and Jean Daniel Bélanger, Researchers to the Committee from the Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated February 20, 1990, on Bill C-38, "An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof".

At 5:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 27, 1990

(9)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:45 p.m., the Chairman the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Flynn, Lewis, Neiman and Nurgitz. (6)

In attendance: Jean Daniel Bélanger, Researcher to the Committee from the library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses: Bill S-13:

For the Petitioner:

Mr. James Dmytro Jacuta, Legal Counsel;

From the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada:

Reverend Ihor Kutash;

Reverend Roman Bozyk.

Bill C-38:

Mr. B. Ronald Beram, Law Clerk;

Mr. Anthony D. Loparco, Law Clerk.

The Committee commenced consideration of its Order of Reference, dated March 20, 1990, on Bill S-13, "An Act to amend an Act to incorporate the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada".

The witnesses made comments and answered questions.

*It was Agreed,—*That Bill S-13 be reported to the Senate without amendment.

*It was further Agreed,—*That a document "Federal Court Pending and Ancillary Jurisdiction" be printed as an Appendix to this day's Proceedings (*See Appendix LEG-6-1*).

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 21 MARS 1990

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Flynn, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (5)

Présents: Kate Dunkley et Jean Daniel Bélanger, attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement auprès du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 20 février 1990, concernant le projet de loi C-38, «Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence».

À 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 MARS 1990

(9)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Flynn, Lewis, Neiman et Nurgitz. (6)

Présent: Jean-Daniel Bélanger, attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement auprès du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins: Projet de loi S-13:

Pour le pétitionnaire:

M. James Dmytro Jacuta, avocat-conseil.

De l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada:

Révérénd Ihor Kutash;

Révérénd Roman Bozyk.

Projet de loi C-38:

M. B. Ronald Beram, légiste;

M. Anthony D. Loparco, légiste.

Le Comité entame l'étude de son ordre de renvoi du 20 mars 1990, concernant le projet de loi S-13, «Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada».

Les témoins font des déclarations, puis répondent aux questions.

Il est convenu, de faire rapport du projet de loi S-13 au Sénat sans amendement.

Il est également convenu, que le document intitulé «Compétence de la Cour fédérale dans les affaires en instance et compétence subordonnée de la Cour fédérale» soit imprimé en

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated February 20, 1990, on Bill C-38, "An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof".

The witnesses made comments and answered questions.

It was Agreed,—That Bill C-38 be reported to the Senate without amendment.

It was further Agreed,—That a "letter to The Honourable Nathan Nurgitz from Tony Loparco" be printed as an Appendix to this day's Proceedings (*See Appendix LEG-6-2*).

At 5:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

annexe du procès-verbal d'aujourd'hui (*voir Annexe LEG-6-1*).

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 20 février 1990, concernant le projet de loi C-38, «Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence».

Les témoins font des déclarations, puis répondent aux questions.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi C-38 au Sénat sans amendement.

Il est également convenu, que la «lettre de Tony Loparco à l'honorable Nathan Nurgitz» soit imprimée en annexe du procès-verbal d'aujourd'hui (*voir Annexe LEG-6-2*).

À 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 28, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-13, An Act to amend an Act to incorporate the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 20, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Wednesday, March 28, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 20, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mercredi 28 mars 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 20 mars 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 28 mars 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 20 février 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

Nathan Nurgitz

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 21, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-38, to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, yesterday we were unable to proceed with the two witnesses we had scheduled, but we had, as well, set for yesterday and put over for today the reappearance of Mr. Henry Molot from the Department of Justice who, if I understand correctly, is going to give us a review of either criticisms or comments made by various groups, at least the Canadian Bar Association.

Mr. Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch, Department of Justice: Mr. Chairman, the letter I sent over to Mr. Belisle last week sets out succinctly the various proposals which the Canadian Bar Association made and my reaction to those proposals. Also set out are other major proposals from the Law Reform Commission and from the Canadian Council for Administrative Tribunals.

The one major proposal which I left out of this whole package is the one recommending that the two labour boards be added to section 28. That was adopted, so I saw no reason for including it. This is the recommendation that states:

That the Public Service Staff Relations Board and the Canada Labour Relations Board ought to be reviewable by the Court of Appeal.

There was a host of trade unions and federal employee groups that wanted that adopted, and the Commons committee agreed. I just did not add it because I did not think that would be worthwhile.

The Chairman: So that is a comment made and acted on and is in the bill, as amended?

Mr. Molot: Yes.

I am here today to answer any questions on this document.

Senator Neiman: Could you review the rationale behind the first recommendation which was not acted upon? Again, do I recall your saying that it ended up, more or less, as a purely political decision? In other words, not to grant exclusive jurisdiction to the provinces?

Mr. Molot: That was a reason, but a less important reason. Unfortunately, you have not had the opportunity of hearing the two witnesses that were scheduled for yesterday. They will be appearing next Tuesday. I had a long discussion with them yesterday while we were waiting for the Senate to adjourn. As

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, il nous a été impossible hier d'accueillir les deux témoins qui devaient comparaître, mais nous devons également entendre de nouveau hier et aujourd'hui M. Henry Molot, du ministère de la Justice, qui, sauf erreur, passera en revue les critiques ou commentaires formulés par divers groupes, du moins ceux de l'Association du barreau canadien.

M. Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public, ministère de la Justice: Monsieur le président, la lettre que j'ai envoyée à M. Belisle la semaine dernière expose brièvement les diverses propositions de l'Association du barreau canadien, ainsi que ma réaction à ces propositions. La lettre fait également état des principales propositions de la Commission de réforme du droit et du Conseil des tribunaux administratifs canadiens.

La seule proposition importante que j'ai laissée de côté est celle qui propose d'ajouter les deux organismes du travail à l'article 28. Cette proposition a été adoptée, aussi je n'ai pas vu l'utilité de l'inclure. Cette recommandation stipule:

Que les décisions de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et du Conseil canadien des relations de travail puissent être révisées par la Cour d'appel.

De nombreux syndicats et groupes d'employés fédéraux souhaitent que cette recommandation soit adoptée, et le Comité de la Chambre des communes a acquiescé. Je n'ai pas ajouté la recommandation, parce que je ne croyais pas que cela en valait la peine.

Le président: Il s'agit donc d'un commentaire auquel il a été donné suite dans le projet de loi tel que modifié?

M. Molot: Oui.

Je suis ici aujourd'hui pour répondre à vos questions concernant ce document.

Le sénateur Neiman: Pourriez-vous nous expliquer le fondement de la première recommandation à laquelle il n'a pas été donné suite? Sauf erreur, je crois me rappeler que vous avez dit qu'il s'agissait en fin de compte d'une décision purement politique. Autrement dit, on a décidé de ne pas accorder la compétence exclusive aux provinces?

M. Molot: C'était une raison, mais une raison secondaire. Malheureusement, vous n'avez pas eu la chance d'entendre les deux témoins qui devaient comparaître hier. Vous les verrez mardi prochain. J'ai eu un long entretien avec eux hier pendant que nous attendions l'ajournement du Sénat. Comme je le

[Text]

I said to them at the end of our discussion, or in the midst of our discussion, "there seems to be a battle of legal opinions".

We, as the Attorney General, believe on the basis of Supreme Court decisions that it is questionable whether the Parliament of Canada could enact an amendment to the Federal Court Act or the Crown Liability Act that would constitutionally be able to confer jurisdiction on the Federal Court to hear claims against employees of the Crown, or to confer jurisdiction to hear counter claims or third-party proceedings instituted by the Crown.

They responded that while they were not so sure, they had done research on it and had a different opinion. So it is a battle of legal opinions.

I said that in the final analysis if there is sufficient doubt as to their certainty, and because we are very doubtful, one does not want to make policy on the basis of uncertain constitutional positions, particularly in judicature statutes.

Senator Neiman: Is this particular recommendation not going the other way, as it were? In other words, not conferring additional jurisdiction on the Federal Court, but in fact—

Mr. Molot: Why did we not give it all to the provinces?

Senator Neiman: Yes.

Mr. Molot: I apologize. I jumped in the wrong direction.

I suppose that was a political decision. There is the court. It has had this jurisdiction since almost its inception in the 19th century. There may be times when a national court will be necessary for a particular kind of claim. I am thinking of a particular incident or act—it may be environmental or otherwise—that has consequences across the country, and one does not want a series of different claims if one can avoid them, with each provincial court trying the claim or being approached to stay the action so that it can be heard in one of the other provincial courts.

There may be those occasions. Frankly, we thought: Why not give the plaintiff the choice or the litigant the choice? What is so good about saying, "You have to go to this court and no other?"

Senator Flynn: To the plaintiff or to the litigant?

Mr. Molot: To the plaintiff.

The Chairman: Defendants do not choose their court.

Senator Flynn: The plaintiff drags the other party along.

Mr. Molot: Of course, there is that one limitation on a plaintiff's right to bring it before the Federal Court where the Crown wants to counterclaim, but generally it did not seem bad policy to give a plaintiff a choice, just as a general matter.

There is no question that historically, if you look at the Judicature acts of 1875 where there was an attempt to central-

[Traduction]

leur disais pendant la discussion, il semble y avoir une confrontation d'opinions juridiques.

Comme le procureur général, nous croyons sur la base des décisions rendues par la Cour suprême, qu'il est contestable que le Parlement du Canada puisse apporter à la Loi sur la Cour fédérale ou à la Loi sur la responsabilité de la Couronne une modification qui puisse, du point de vue constitutionnel, permettre à la Cour fédérale d'être saisie de demandes présentées contre des employés de la Couronne, ou de lui conférer la compétence d'entendre des affaires de demandes reconventionnelles ou de mises en cause instituées par la Couronne.

Ils nous ont répondu que malgré certains doutes, ils avaient effectué des recherches sur la question et qu'ils différaient d'opinions. Il y a donc différence d'opinion au plan juridique.

J'ai déclaré, en fin de compte, que s'il y a suffisamment de doutes, et parce que nous sommes nous-mêmes dans le doute, il faut éviter d'élaborer une politique sur la base de positions constitutionnelles incertaines, surtout quand il s'agit de lois sur la magistrature.

Le sénateur Neiman: Est-ce que cette recommandation ne va pas dans le sens contraire? Autrement dit, elle ne confère pas de compétence additionnelle à la Cour fédérale, mais en fait...

M. Molot: Pourquoi n'avons-nous pas conféré toute la compétence aux provinces?

Le sénateur Neiman: Oui.

M. Molot: Je m'excuse, je ne vous suivais pas.

Je suppose que cela tient à une décision politique. Ce tribunal exerce cette juridiction depuis sa création, ou presque, au 19^e siècle. Il pourrait arriver qu'un tribunal exerçant une compétence nationale soit nécessaire dans un cas particulier. Je pense notamment à un incident ou à un acte—écologique ou autre—qui aurait des conséquences à l'échelle nationale. Il faudrait dans la mesure du possible éviter d'avoir une suite de demandes différentes, et éviter aussi que chaque tribunal provincial soit saisi de la requête ou qu'on lui demande de suspendre des procédures pour qu'une autre cour provinciale puisse entendre l'affaire.

Des cas de ce genre pourraient se produire. Nous nous sommes alors franchement demandés pourquoi ne pas laisser le choix au plaignant ou au plaideur? Quel avantage y a-t-il à forcer quelqu'un à aller devant tel tribunal plutôt que devant tel autre?

Le sénateur Flynn: Au plaignant ou au plaideur?

M. Molot: Au plaignant.

Le président: Les défendeurs ne choisissent pas le tribunal.

Le sénateur Flynn: Le défendeur se retrouve là où l'amène le plaignant.

M. Molot: Évidemment, on impose une limite au droit du plaignant de saisir la Cour fédérale d'une affaire lorsque la Couronne entend présenter une demande reconventionnelle, mais de façon générale, on a jugé bon de laisser une certaine liberté de choix au plaignant.

Il ne fait pas de doute que du point de vue historique, si vous examinez les lois de 1875 sur la magistrature, il existe une ten-

[Text]

ize everything in a single—this is in England—high court and get rid of the local courts, if one believes that there should be no forum shopping permitted, then, of course, this is not the ideal. I grant you that.

Senator Stanbury: First, I want to say how useful this letter is. It would be a great help if all of our witnesses put their material together so nicely. I was having difficulty with recommendation number 5, and I guess I should not be asking you this question, that I should be asking it of the Bar; but I would like to know why they were recommending these changes. It seems to me that the answers are very complete. What would be the advantage of having it with only this leave?

Mr. Molot: In part this proposal may have been generated by the labour law scene. I am just trying to recall the rationale for it. This only dealt with judicial review, and it was clearly an attempt to meet the concern of delay. In the labour law scene the trade unions made the case before the House of Commons committee that employers with the wherewithal would almost always drag a case from the Trial Division to the Court of Appeal, therefore causing delay and expense. That is one reason why it was recommended that the labour boards be added to the section 28 list so that it would go directly to the Court of Appeal in order to reduce delay and cost. The response I believe you find in recommendation number 5 is to leave it in the Trial Division, but you can only get to the Court of Appeal with leave; in other words, you have to show that you have a very good case.

Senator Stanbury: And you must do that within 10 days. So I suppose if you received leave, that makes it clear that the case will go to the Court of Appeal.

Mr. Molot: That is right. It cuts down on the delay factor and the concern that one is going to be dragged into the Court of Appeal no matter what, whether there are merits for the case or not, just to put the parties to the unnecessary expense and perhaps to intimidate them to some extent.

Senator Stanbury: Is that overcome by the recommendation that you mentioned which was adopted?

Mr. Molot: I did not lay the setting. It was couched in general terms by the Canadian Bar Association, which is why I left this in without saying the situation has been cured by adding the two labour boards. The concerns that are expressed here outline why we found this a very unacceptable proposal.

Senator Stanbury: But do you think the Bar's concern has been cured by the general addition of the boards?

Mr. Molot: It may not be. It may be that the Bar—and do not forget that this is taken from its report that was prepared and submitted and the House of Commons adopted this amendment—today would say that as far as it was concerned,

[Traduction]

dance à tout centraliser dans une seule haute-cour de justice—en Angleterre—et à écarter les tribunaux locaux. Si on ne veut pas laisser de liberté de choix, évidemment cette solution n'est pas la meilleure, je vous le concède.

Le sénateur Stanbury: Je tiens d'abord à vous dire à quel point cette lettre est utile. La tâche serait grandement facilitée si tous les témoins savaient présenter aussi bien leur documentation. J'avais un problème au sujet de la recommandation n° 5, et je suppose que je ne devrais pas poser la question à vous mais plutôt au barreau; quoi qu'il en soit, j'aimerais savoir pourquoi ils ont recommandé ces changements. Les réponses me semblent très complètes. Quel serait l'intérêt d'adopter la recommandation avec seulement cette possibilité de permission?

M. Molot: La proposition peut émaner en partie des juristes du droit du travail. J'essaie de me rappeler la raison qui en est à l'origine. La recommandation visait seulement l'examen judiciaire et elle visait de toute évidence à régler le problème des retards. Dans le domaine du droit du travail, les syndicats ont fait valoir devant la Chambre des communes que les employeurs qui en ont les moyens vont presque inévitablement passer de la Section de première instance à la Cour d'appel, d'où des retards et des frais. C'est une des raisons pour lesquelles il a été recommandé que les commissions du travail soient ajoutées à la liste visée par l'article 8, de manière à saisir directement la Cour d'appel des affaires et à réduire les retards et les frais. Je crois que la recommandation n° 5 propose d'en rester à la Section de première instance, mais il n'est possible d'aller devant la Cour d'appel qu'avec autorisation, autrement dit la partie intéressée doit faire la preuve qu'elle a une très bonne cause.

Le sénateur Stanbury: Et il faut le faire dans un délai de 10 jours. Aussi, je suppose que si l'autorisation est accordée, la Cour d'appel sera de toute évidence saisie de l'affaire.

M. Molot: En effet. Cela contribuera à réduire les délais et à rassurer les parties qui craindraient d'être traînées devant la Cour d'appel par la partie adverse, avec ou sans justification, simplement pour les forcer à engager des frais superflus ou peut-être même pour les intimider.

Le sénateur Stanbury: Est-ce que la recommandation dont vous faisiez état, et qui a été adoptée, remédie à ce problème?

M. Molot: Ce n'est pas moi qui ai établi les règles. Elles ont été formulées en termes généraux par l'Association du barreau canadien, et c'est pour cette raison que je n'ai pas affirmé qu'on avait remédié à la situation en ajoutant les deux commissions à l'article de la loi. Les préoccupations qui sont exprimées ici permettent de voir pourquoi nous avons jugé la proposition comme tout à fait inacceptable.

Le sénateur Stanbury: Mais croyez-vous que le fait d'avoir ajouté les noms des deux organismes apaise les préoccupations du barreau?

M. Molot: Peut-être pas—il se peut que le barreau—et il ne faut pas oublier que je me fonde ici sur son rapport qui a été préparé et présenté et dont tous les amendements qu'il contenait ont été adoptés par la Chambre des communes—se dise

[Text]

it is satisfied and would drop recommendation 5. I do not know what its view would be of that.

There is one very exceptional circumstance where the leave requirement is part of the legislation, which is in the Immigration Act dealing with the whole refugee situation. To get to the Immigration Appeal Board and before the Federal Court leave is required. When amendments to the Immigration Act were being prepared, there was a lot of concern expressed because it was considered exceptional. It was cutting down on opportunities for both judicial review and appealing decisions. Obviously that is not something that we think is good policy as a general matter. It has to be justified in exceptional circumstances. So to have it as a general requirement in judicial review cases seemed rather exceptional to us.

Senator Neiman: We are interested in that topic because we sat on the refugee legislation and all of us took exception to those provisions in that legislation.

Mr. Molot: They were put in, as you probably know better than I, for very exceptional reasons which I do not think exist elsewhere. I hope not.

Senator Neiman: I would like to ask our counsel what *per saltum* means.

The Chairman: I remember that from law school.

Mr. Molot: You jump a level.

The Chairman: You jump a court. One can go from a trial court to the Supreme Court and leave out the Court of Appeal.

Senator Neiman: Thank you, Mr. Chairman. You have earned your position on the podium.

The Chairman: I do not think I have seen that term since I was in law school, by the way.

Senator Flynn: You have a good memory. That was a long time ago.

The Chairman: Since I was in law school? Yes.

Senator Beaudoin: I think *per saltum* comes from Roman law, so it is only 2,000 years old.

Senator Flynn: Do you remember those days?

The Chairman: I do not quite remember it from then.

Mr. Molot: I must apologize for having used the expression. It proves the advisability of our legislation section's rule to avoid Latin whenever possible.

Senator Flynn: On the contrary!

Senator Beaudoin: That question interests me. Do you avoid Latin expressions?

Mr. Molot: They have dropped *mutatis mutandis*. They do not use that anymore. *Certiorari* is still used.

Senator Beaudoin: When I studied the question of linguistic rights, there was a statute in Great Britain, in the United

[Traduction]

aujourd'hui satisfait et laisse tomber la recommandation n° 5. Je ne sais pas quel serait son point de vue.

Il existe un cas exceptionnel où l'obligation d'obtenir une autorisation est prévue dans la loi; il s'agit de la Loi sur l'immigration qui régit le cas des réfugiés. Il faut s'adresser à la Commission d'appel de l'immigration avant d'obtenir l'autorisation de la Cour fédérale. Pendant la rédaction des modifications à la Loi sur l'immigration, on a exprimé beaucoup de craintes car il s'agissait d'une situation exceptionnelle. Les possibilités d'examen judiciaire et d'appels s'en trouvaient réduites. De toute évidence, cela ne nous semble pas être une bonne politique. La chose doit être justifiée dans les cas exceptionnels. Le fait de poser cette exigence comme une exigence générale dans les cas d'examen judiciaire nous semblait revêtir un caractère plutôt exceptionnel.

Le sénateur Neiman: La question nous intéresse parce que nous avons tous siégé au Comité chargé d'examiner la loi sur les réfugiés et nous avons tous trouvé à redire à ces dispositions contenues dans la loi.

M. Molot: Ces dispositions ont été ajoutées à la loi, comme vous le savez sans doute mieux que moi, pour des raisons très exceptionnelles qui, sauf erreur, n'existent nulle part ailleurs. Du moins je l'espère.

Le sénateur Neiman: J'aimerais que notre conseiller nous explique le sens de l'expression «per saltum».

Le président: Je me rappelle avoir appris cette expression lorsque j'étudiais le droit.

M. Molot: Cela signifie sauter une étape.

Le président: Vous passez par-dessus un tribunal. Quelqu'un peut passer d'une Cour de première instance à la Cour suprême, sans passer par la Cour d'appel.

Le sénateur Neiman: Merci, monsieur le président. Vous avez bien mérité votre place au podium.

Le président: En passant, je ne me rappelle pas avoir revu cette expression depuis la fin de mes études en droit.

Le sénateur Flynn: Vous avez une très bonne mémoire. Il y a longtemps de cela.

Le président: Que j'étudiais le droit? Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que l'expression «per saltum» nous vient du droit romain; elle n'est donc âgée que de 2 000 ans.

Le sénateur Flynn: Vous vous rappelez cette époque?

Le président: Je ne me rappelle pas très bien.

M. Molot: Je m'excuse d'avoir employé l'expression. Cela prouve le bien-fondé de la règle de droit qui prescrit d'éviter d'employer le latin dans la mesure du possible.

Le sénateur Flynn: Au contraire!

Le sénateur Beaudoin: La question m'intéresse. Évitez-vous d'employer des expressions latines?

M. Molot: On a laissé tomber tous les «mutatis mutandis». Nous n'employons plus ces expressions, sauf «Certiorari».

Le sénateur Beaudoin: Lorsque j'ai étudié la question des droits linguistiques, j'ai eu connaissance d'une loi de Grande-

[Text]

Kingdom, I believe from 1731 or 1733, that says that from now on English should be used in legislation. Preference was given to the English language over Latin and Norman French. Of course it is natural in Great Britain, but the movement dates back a long time.

The Chairman: But even in modern law teaching—and you would know more about that than we would—there are all kinds of Latin maxims.

Senator Beaudoin: Yes, but it is practical because we do not use it in the faculties of law anymore for a very simple reason. For example, the people in Québec do not learn Latin anymore.

Senator Stanbury: No one takes Latin anymore.

Senator Beaudoin: So if you come up with a Latin expression—and this proves my case—you know what I am talking about.

The Chairman: Surely, Senator Beaudoin, all of those people in law school learned Latin phrases there. As it turns out, it happened to be an exception because I did take Latin.

Senator Beaudoin: So did I.

Senator Stanbury: In our day everyone took Latin.

Senator Beaudoin: As Mr. Molot said, under the legislation now, the Department of Justice has lowered as far as it could the use of Latin phrases. This is what Mr. Bergeron told me the other day.

Mr. Molot: It has happened in all fields. My father was a pharmacist and late in his career he mentioned to me that Latin is increasingly uncommon among doctors. Everything used to be written in Latin, but that is no longer apparently so.

Senator Beaudoin: In a way it is too bad, because it is a beautiful language.

The Chairman: Senator Flynn or Senator Beaudoin, have you anything further to add?

Senator Flynn: I said what I thought at the last meeting, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Flynn has stated his view succinctly on this court: It is Triple A—abolish, abolish, abolish.

Senator Beaudoin: The other day I was quite surprised when Senator Flynn suggested that we abolish the court. My impression is that this court, with the amendments that are proposed, is rendering a lot of services. I am strongly in favour of the federal court system that we have in that sense.

I know that we have had many cases over the last 20 to 25 years on the jurisdiction of that court, and I know that the Supreme Court of Canada in many cases has said clearly that we are not going to have the same system as the Americans have in that field. I suppose this is a choice made by the Supreme Court of Canada, probably having regard to the fact that our provincial courts in this country are involved not only

[Traduction]

Bretagne, du Royaume-Uni, adoptée en 1731 ou 1733, qui disposait que dorénavant l'anglais devrait être employé dans les lois. Les autorités ont donné préséance à l'anglais sur le latin ou sur le français normand. Évidemment, c'était naturel en Grande-Bretagne, mais cette tendance remonte très loin dans le temps.

Le président: Pourtant, même dans l'enseignement du droit moderne—et vous en savez plus que nous à ce sujet, on emploie des locutions latines.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais c'est utile parce que nous n'employons plus le latin dans les facultés de droit pour une raison bien simple, c'est que les gens n'apprennent plus le latin au Québec.

Le sénateur Stanbury: Plus personne n'apprend le latin maintenant.

Le sénateur Beaudoin: Donc, si vous employez une expression latine—et cela prouve le bien-fondé de ce que je disais—vous saurez de quoi je parle.

Le président: Assurément, sénateur Beaudoin, tous les étudiants des facultés de droit ont appris des expressions latines. Il se trouve que je suis une exception car j'ai appris le latin.

Le sénateur Beaudoin: Tout comme moi.

Le sénateur Stanbury: À notre époque, tout le monde apprenait le latin.

Le sénateur Beaudoin: Comme le disait M. Molot, en vertu de la loi actuelle, le ministère de la Justice a réduit au maximum l'emploi des expressions latines. C'est ce que me disait M. Bergeron l'autre jour.

M. Molot: Cela s'est produit dans tous les secteurs d'activité. Mon père était un pharmacien et vers la fin de sa carrière il me disait que les médecins employaient de moins en moins le latin. Autrefois, les médecins rédigeaient tout en latin, mais cette pratique semble être de moins en moins fréquente.

Le sénateur Beaudoin: C'est dommage en un sens, car le latin est une très belle langue.

Le président: Sénateur Flynn ou sénateur Beaudoin, avez-vous autre chose à ajouter?

Le sénateur Flynn: J'ai dit ce que j'avais à dire à la dernière séance, monsieur le président.

Le président: Le sénateur Flynn a exposé son opinion succinctement et elle se résume par un triple A—abolir, abolir et abolir.

Le sénateur Beaudoin: L'autre jour, le sénateur Flynn m'a beaucoup surpris en proposant d'abolir la Cour. Pour ma part, compte tenu des amendements proposés, ce tribunal est très utile. Je suis tout à fait en faveur de notre système de cour fédérale.

Je n'ignore pas que depuis 20 ou 25 ans il y a eu de nombreuses affaires concernant la juridiction de ce tribunal, et je sais que la Cour suprême du Canada a indiqué à plusieurs reprises que le Canada ne se doterait pas du même système que les Américains dans ce domaine. Je suppose que la Cour suprême du Canada a fait ce choix, probablement en tenant compte du fait que nos tribunaux provinciaux s'occupent non

[Text]

in provincial law but in federal law as well. So our system is different from the American system.

The other day in the Pembina case, the Honourable Mr. Justice La Forest said that our judicial system in Canada is unitary, to a certain extent, because all judges at the Superior Court level, even those in provincial courts, are appointed by Ottawa. In addition to that, provincial courts are dealing with federal law. So our system is completely different.

I have not had the practice before that court that Senator Flynn has had, but my impression is that the system is working adequately with the amendments proposed in this bill.

Mr. Molot: As I said at the last meeting, senator, we certainly hope so. Many of the points of contention between the federal court and provincial courts that in part give rise to the departmental committee looking at the Federal Court Act were really removed by Supreme Court decisions. There will always be the odd case, I imagine, because you can never avoid a little overlap in the penumbral area. But from what we have heard from the people with whom we consulted, one can see that there were representations and recommendations for improving the courts, some of which were adopted and some of which were not. But the Canadian Bar Association and the Law Reform Commission thought that Bill C-38 was good and would deal adequately with the problems that gave rise to it, so we are hopeful that we will not be back here for many years.

Senator Beaudoin: I was pleased to introduce that bill because I think it is leading in the right direction. As Mr. Molot has said, the Canadian Bar Association is in favour of it.

The Chairman: I do not want to throw oil on the water, but Senator Flynn is not alone in his view. I was about to tell him and will mention in an official way that the Attorney General of British Columbia, to paraphrase him, stated that no amount of legislative tinkering, including Bill C-38, could address the principal ills plaguing the court.

Senator Beaudoin: Who said that, Mr. Chairman?

The Chairman: The Attorney General of British Columbia.

Senator Flynn: Will the Trial Division still have a lot to do with these cases reviewing decisions by federal boards?

Mr. Molot: Most judicial review is not of these major boards, so it should mean that the Trial Division will have more judicial review work to do under Bill C-38 than it has now, which should make up for the possible loss of work it will have when suits against the Crown tend to lift over into the provincial courts. I think that is the prediction we have heard, that making that Crown liability jurisdiction concurrent, most lawyers will go to the provincial courts, where they feel more comfortable and are more familiar with the rules.

[Traduction]

seulement de droit provincial, mais aussi de droit fédéral. Notre système est donc différent du système américain.

L'autre jour, dans l'affaire Pembina, l'honorable juge La Forest a déclaré que le système judiciaire canadien est, dans une certaine mesure, un système unitaire car tous les juges de la Cour supérieure, même ceux qui siègent dans des cours provinciales, sont nommés par Ottawa. En outre, les tribunaux provinciaux s'occupent de droit fédéral. Notre système est donc très différent.

Je n'ai pas eu la chance de pratiquer devant cette cour comme l'a fait le sénateur Flynn, mais j'ai l'impression qu'avec les amendements proposés dans le projet de loi le système fonctionnera bien.

M. Molot: Comme je le disais à la dernière séance, sénateur, nous l'espérons. De nombreux points de litige entre la Cour fédérale et les cours provinciales, qui sont à l'origine de l'intervention du comité ministériel chargé d'examiner la Loi sur la Cour fédérale, ont trouvé leur dénouement dans des décisions de la Cour suprême. Je suppose qu'il y aura toujours des affaires inusitées car on ne peut pas éviter qu'il y ait un certain chevauchement dans les cas limites. Toutefois, d'après ce que nous ont dit les personnes que nous avons consultées, nous constatons que des démarches ont été entreprises et des recommandations faites en vue d'améliorer les tribunaux, que certaines recommandations ont été adoptées, et d'autres non. L'Association du barreau canadien et la Commission de réforme du droit ont jugé que le projet de loi C-38 était un bon projet de loi qui résoudrait efficacement les problèmes auxquels il s'attaque, si bien que nous ne devrions pas avoir à revenir ici pour de nombreuses années encore.

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux d'avoir présenté ce projet de loi parce que je pense qu'il nous met sur la bonne voie. Comme le disait M. Molot, l'Association du barreau canadien l'appuie.

Le président: Je ne veux pas jeter d'huile sur l'eau, mais le sénateur Flynn n'est pas seul de cet avis. J'étais sur le point de lui dire, et je le mentionne en bonne et due forme, que selon l'expression employée par le procureur général de la Colombie-Britannique, le rafistolage législatif, et même le projet de loi C-38, ne remédiera pas aux principaux problèmes qui affectent la Cour.

Le sénateur Beaudoin: Qui a dit cela, monsieur le président?

Le président: Le procureur général de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Flynn: Est-ce que la Section de première instance interviendra encore beaucoup dans les affaires de révision de décisions des commissions fédérales?

M. Molot: La plupart des cas d'examen judiciaire ne visent pas ces importants organismes; la Section de première instance sera plus fréquemment saisie d'affaires d'examen judiciaire en vertu du projet de loi C-38 que ce n'est le cas actuellement, ce qui devrait compenser pour la perte possible de travail qu'elle subira lorsque des procédures prises contre la Couronne prendront le chemin des cours provinciales. D'aucuns ont prédit que le fait d'assujettir la responsabilité de la Couronne à une double compétence judiciaire fera que les juristes iront vers les

[Text]

Senator Flynn: That is why I ask: What is left of the Trial Division?

Mr. Molot: It has a lot of judicial review.

Senator Flynn: Such as?

Mr. Molot: Apart from those 15 boards, if you remove the immigration work to some extent. That is a little difficult to do, I suppose, but most review is not of these major boards. Perhaps I am wrong quantitatively and should not say that, but when I think of all the decision-making that goes on in government, what these major boards do is a fraction of that.

Senator Flynn: Can you illustrate those cases? When you talk about administrative decisions, would you include a decision made by a minister?

Mr. Molot: Yes.

Senator Beaudoin: What about one made by a board?

Senator Flynn: Well, most of the important boards are listed here.

Mr. Molot: It is not even necessarily decision-making. It is these legal acts which are carried out by anybody in the federal administration. There is mandamus, there is prohibition, there is declaration, so it may not even be a so-called "decision", although I suppose that is where most of the business of judicial review takes place. This would include decisions of ministers and decisions of a whole host of boards that are not listed in section 28.

Senator Flynn: I did not think there were so many cases of that kind.

Mr. Molot: At the rate things are going, there may be more. Judicial review has become more popular.

Senator Flynn: "Popular"—what a word.

Senator Beaudoin: Perhaps they are more necessary.

Senator Flynn: Or more populist.

Mr. Molot: Well, it is populist in a way.

Senator Flynn: I do not often hear of a minister's decision being appealed to the federal court.

Mr. Molot: I do not have the statistics on that, senator, and I suppose I should. Most of the immigration work will go to the Trial Division.

Senator Flynn: Yes, but you already have an Immigration Appeal Board.

Mr. Molot: Yes, I know—now there is an industry.

Senator Flynn: Yes. The immigration lawyers have all the work they can handle.

[Traduction]

cours provinciales, car ils s'y sentent plus à l'aise et en connaissent mieux les règles.

Le sénateur Flynn: D'où la question suivante: que reste-t-il à la Section de première instance?

M. Molot: La Cour fera beaucoup d'examen judiciaires.

Le sénateur Flynn: Par exemple?

M. Molot: Mises à part les 15 commissions, si vous éliminez dans une certaine mesure le travail concernant l'immigration. Cela pose sans doute quelques difficultés, mais la majeure partie des affaires d'examen judiciaire ne vise pas ces importants organismes. Je ne devrais peut-être pas avancer de chiffres, mais quand je songe à l'ampleur du processus décisionnel au gouvernement, le travail accompli par ces importants organismes n'en représente qu'une fraction.

Le sénateur Flynn: Pouvez-vous illustrer ces cas? Quand vous parlez de décisions administratives, cela inclut-il une décision prise par un ministre?

M. Molot: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Et qu'en est-il d'une décision prise par une commission?

Le sénateur Flynn: La plupart des commissions importantes sont mentionnées ici.

M. Molot: Il ne s'agit pas nécessairement de prises de décision. Il peut s'agir d'actes juridiques posés par n'importe qui dans l'administration fédérale. Il peut s'agir d'un mandamus, d'interdiction, de déclaration, mais il ne s'agit pas forcément d'une «décision»; je suppose toutefois que la majeure partie des fonctions d'examen judiciaire portent sur des décisions, notamment des décisions de ministre et celles de toute une gamme d'organismes qui ne sont pas visés à l'article 28.

Le sénateur Flynn: Je ne pensais pas qu'il y avait autant d'affaires de ce genre.

M. Molot: Au rythme où vont les choses, il pourrait y en avoir encore davantage. L'examen judiciaire est de plus en plus populaire.

Le sénateur Flynn: «Populaire»—quel mot!

Le sénateur Beaudoin: L'examen judiciaire est peut-être plus nécessaire qu'auparavant.

Le sénateur Flynn: Ou plus populiste.

M. Molot: En un sens, il l'est.

Le sénateur Flynn: Je n'ai pas souvent entendu dire qu'une décision ministérielle ait fait l'objet d'un appel devant la Cour fédérale.

M. Molot: Je n'ai pas les statistiques, sénateur, et je suppose que je devrais les avoir. La majeure partie des décisions en matière d'immigration se retrouveront devant la Section de première instance.

Le sénateur Flynn: Oui, mais il existe déjà une Commission d'appel de l'immigration.

M. Molot: Oui, je sais—c'est devenu une véritable industrie.

Le sénateur Flynn: Oui. Les juristes de l'immigration ont autant de travail qu'ils peuvent en prendre.

[Text]

The Chairman: We have made them rich.

Senator Neiman: Mr. Chairman, if I may, I will ask for some comment from Mr. Molot on recommendation 11. What happened there? Does prejudgment interest apply to judgments against the Crown as well as against the individual?

Mr. Molot: Yes.

Senator Neiman: What is the rationale behind that? I gather that you did not accept the recommendation that proposed sections 36(4) of clause 9 be deleted?

Mr. Molot: Let me dig out the exceptions. Interest shall not be awarded on exemplary or punitive damages, on interest accruing under the pre-judgment interest provisions or on costs. That is half the items listed in the exceptions.

There are two answers. First, it is not appropriate that interest be awarded on interest or on costs.

Senator Neiman: I understand that.

Mr. Molot: All we basically did with this provision is adapt it from provincial prejudgment interest schemes. Primarily Ontario, but most, if not all, provinces have this in one form or another. So we were not doing anything unique. Clearly, there is a general sentiment out there that prejudgment interest should not be awarded on costs, interest or punitive damages.

Senator Neiman: I agree with that.

Mr. Molot: That was the rationale for that.

Senator Stanbury: To clarify that, your concern was that in provinces where there is no such legislation it might be applied to these exemptions if the exemptions were not stated.

Mr. Molot: There is that, and there is also the fact that because most actions against the Crown will be brought in the provinces—and even though we say that where the cause of action arises in a province, then the provincial regime should apply—we would like our regime to be as similar to the provincial regimes as possible.

Senator Neiman: And to be uniform at the same time?

Mr. Molot: That is right. It might be that someone will say, "It is worth our while to sue in the Federal Court because there is a more generous prejudgment interest regime there."

Senator Neiman: That makes sense.

Senator Stanbury: That makes sense, yes.

Senator Beaudoin: From a procedural point of view, what do you intend to do now, Mr. Chairman? Will those two lawyers appear before us?

The Chairman: They will be here on Tuesday next.

[Traduction]

Le président: Nous avons fait leur fortune.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, si je peux me permettre, je demanderais à M. Molot de commenter la recommandation 11. Que s'est-il passé dans ce cas? Est-ce que l'intérêt avant jugement s'applique aux jugements rendus contre la Couronne aussi bien que contre un particulier?

M. Molot: Oui.

Le sénateur Neiman: Quelle est la justification de tout cela? Je présume que vous n'avez pas accepté la recommandation concernant l'abrogation du paragraphe 36(4) visé à l'article 9 du projet de loi?

M. Molot: Voyons les exceptions. Il n'est pas accordé d'intérêt sur les dommages-intérêts exemplaires punitifs ni sur les intérêts accumulés aux termes des dispositions touchant l'intérêt avant jugement ni sur les dépens. Il s'agit là de la moitié des points prévus dans les exceptions.

La réponse est double. Tout d'abord, des intérêts ne doivent pas être accordés sur des intérêts ou des dépens.

Le sénateur Neiman: Je comprends.

M. Molot: Nous nous sommes pour l'essentiel inspirés, dans le cas de cet article, des régimes d'intérêt avant jugement qui existent dans les provinces. L'Ontario en premier lieu, mais la plupart des provinces sinon toutes ont ce régime sous une forme ou l'autre. Notre action n'avait donc pas un caractère unique. De toute évidence, on estime de façon générale qu'un intérêt avant jugement ne devrait pas être accordé sur les dépens, les intérêts ou les dommages-intérêts punitifs.

Le sénateur Neiman: Je souscris à ce point de vue.

M. Molot: Voilà la raison qui a été invoquée.

Le sénateur Stanbury: Pour préciser la question, vous craignez que dans les provinces où cette loi n'existe pas, le régime puisse être appliqué à ces exceptions si elles n'étaient pas stipulées.

M. Molot: En partie, mais il y a aussi le fait que, parce que la plupart des procédures prises contre la Couronne seront intentées dans les provinces—et bien que nous disions que dans les cas où une action trouve son origine dans une province, le régime provincial devrait s'appliquer—nous souhaitons que notre régime ressemble le plus possible aux régimes provinciaux.

Le sénateur Neiman: Et que les régimes soient uniformes par la même occasion?

M. Molot: En effet. Il se peut que quelqu'un juge plus avantageux d'intenter des poursuites devant la Cour fédérale parce qu'il considère qu'elle offre un régime d'intérêt avant jugement plus généreux.

Le sénateur Neiman: Cela aurait du sens.

Le sénateur Stanbury: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Du point de vue de la procédure, qu'entendez-vous faire pour l'instant? Les deux juristes vont-ils comparaître devant nous?

Le président: Ils seront ici mardi prochain.

[Text]

Senator Beaudoin: And will Mr. Beram make another report to us? He is to do some research on that question. That is what he says in his letter.

Mr. Paul Belisle, the Clerk of the Committee: He is dealing with clause 16 of the bill.

Senator Stanbury: That information was to be made available by March 15. However, we are past March 15.

Senator Beaudoin: That is right.

The Chairman: With your permission, Senator Beaudoin, I was going to put that to Mr. Molot. He has seen the letter sent by Messrs. Beram and Loparco—the two lawyers who have written to us—who have some concerns, particularly about clause 16.

As I quickly look at your letter of March 14, 1990, I do not see where you addressed that issue. Would you like to deal with it? Have I overlooked that in your letter?

Mr. Molot: No, you have not overlooked it. It does not appear in the letter at all. The letter deals with the whole question from my discussions with Mr. Beram and Mr. Loparco. It deals with the question of whether or not we should be sharing the jurisdiction with provincial courts. Their point of view is that there is nothing wrong constitutionally in amending the appropriate statutes to give the Federal Court this ancillary jurisdiction.

In my opening remarks today I indicated that we had constitutional difficulties with that position. Based on Supreme Court decisions, we think that it is debatable. No one denies that the Supreme Court may change its mind, but we have to operate on the basis of existing decisions. Those decisions are telling us that the federal court has a limited jurisdiction in this area. Therefore, we have to make policy on that basis.

You will probably hear a different viewpoint on Tuesday. The other witnesses have a different view of the constitutional position.

The Chairman: Senator Neiman, gentlemen, do you have any other questions?

Senator Neiman: Not at the moment.

The Chairman: I take it that this will not be your last opportunity to question our distinguished guest.

Mr. Molot: I will be here on Tuesday again.

The Chairman: I assume that you will be here to listen to our witnesses on Tuesday so that if we require a response you will be able to help us out.

The committee adjourned.

OTTAWA, TUESDAY, MARCH 27, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-13, to amend an Act to incorporate the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada; and Bill C-38, to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Et M. Beram va-t-il nous présenter un nouveau rapport? Il devait faire des recherches sur la question. C'est ce qu'il indique dans sa lettre.

M. Paul Belisle, greffier du Comité: Il s'occupe de l'article 16 du projet de loi.

Le sénateur Stanbury: L'information devrait être disponible le 15 mars. Nous avons passé la date.

Le sénateur Beaudoin: En effet.

Le président: Avec votre permission, sénateur Beaudoin, j'allais soumettre le problème à M. Molot. Il a pris connaissance de la lettre de MM. Beram et Loparco, les deux juristes qui nous ont écrit pour nous faire part de certaines préoccupations, en particulier au sujet de l'article 16.

Après examen rapide de votre lettre du 14 mars 1990, je ne vois pas où vous abordez la question. Voudriez-vous le faire? Est-ce que cela m'a échappé lorsque j'ai examiné votre lettre?

M. Molot: Non, vous avez bien lu. Le sujet n'est pas abordé dans la lettre. J'y aborde toute la question sur la base des discussions que j'ai eues avec MM. Beram et Loparco. La lettre traite de la question de savoir s'il doit y avoir partage de compétence avec les cours provinciales. Selon MM. Beram et Loparco, rien n'interdit de modifier les lois appropriées pour conférer une compétence auxiliaire à la Cour fédérale.

Dans ma déclaration liminaire, aujourd'hui, j'ai indiqué que selon nous cette position soulève des difficultés constitutionnelles. Nous estimons, d'après les décisions rendues par la Cour suprême, que ce point de vue est contestable. On ne peut nier que la Cour suprême puisse changer d'avis, mais il faut agir sur la base des décisions déjà rendues. Or, ces décisions nous disent que la Cour fédérale a une compétence limitée dans ce domaine. Par conséquent, nous devons définir notre politique en fonction de ces paramètres.

Vous entendrez probablement une opinion différente mardi. Les autres témoins adoptent une position constitutionnelle différente.

Le président: Sénateur Neiman, messieurs, avez-vous d'autres questions?

Le sénateur Neiman: Pas pour l'instant.

Le président: Je présume que nous aurons encore l'occasion d'interroger notre distingué invité.

M. Molot: Je serai ici mardi.

Le président: Je suppose que vous serez ici pour écouter nos témoins mardi; aussi, si nous avons besoin d'une réponse, vous pourrez nous aider.

La séance est levée.

OTTAWA, LE MARDI 27 MARS 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui ont été déferés le projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada, et le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en

[Text]

in consequence thereof, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we will deal, first of all, with Bill S-13. Appearing for the petitioner today is Mr. James Jacuta from Edmonton. He is the petitioner's solicitor. Representing the Ukrainian Greek Orthodox Church are Reverend Kutash and Reverend Bozyk.

I call upon Mr. Jacuta to make his opening statement.

Mr. James Dmytro Jacuta, Counsel, Ukrainian Greek Orthodox Church: Thank you, Mr. Chairman. To introduce the members of the committee to the representatives of the church, on my immediate right is the Very Reverend Dr. Ihor Kutash of St. Sophie Cathedral in Montreal. He is the Chairman of the Information and Media Committee. Also appearing is Reverend Roman Bozyk who is with the Ukrainian Orthodox Cathedral here in Ottawa and a member of the Consistory or Board of Directors, of the church, based in Winnipeg, where the head office is located.

The bill before the committee, and sponsored by the Honourable Senator Hastings, is required to update the original chapter of the church, which is Chapter 98 of the 1928 statutes. The bill is fairly short, and the main changes are set out in the notations. First of all, there is the change of name from the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada to the Ukrainian Orthodox Church of Canada. The reason for that change is that the usage by the church for many years now—going back to about 1950—is the Ukrainian Orthodox Church of Canada. The original use of the word “Greek” was a reference to the rite of the church—that is, a Latin rite or Roman rite as opposed to a Greek or Constantinople rite, and that has fallen out of use.

The other changes have come about through the passage of time and are consequential to the principal changes.

There are some changes in regard to the ownership of land, the value of real estate, the structure of the board of the church itself and the by-laws.

That is all I have to say by way of opening comments, Mr. Chairman. I will take any questions honourable senators may have. I am sure the members of the church with me will also answer any questions.

Senator Lewis: Would you explain the dropping of section 12, which deals with land holdings. I have not had time to read it. An explanation might help.

Senator Neiman: Are you not trying to put a value on real property that is to be held by the church? These days, that is no longer a realistic figure.

Mr. Jacuta: There were some unusual laws in regard to the amount of property and how church corporations could hold property. I am not quite sure why that was; I presume possibly because of the tax consequences; that is to say, a lot of land out

[Traduction]

conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier lesdits projets de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous aborderons en premier lieu aujourd'hui l'étude du projet de loi S-13. Nous entendons donc M. James Jacuta d'Edmonton, avocat du pétitionneur. Les porte-parole de l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada seront les révérends Kutash et Bozyk.

Monsieur Jacuta, veuillez faire votre déclaration préliminaire.

M. James Dmytro Jacuta, avocat, Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada: Merci beaucoup, monsieur le président. Permettez-moi de présenter aux membres du Comité les représentants de notre Église: voici, immédiatement à ma droite, le révérend Ihor Kutash, de la cathédrale Sainte-Sophie de Montréal, qui est président du Comité sur l'information et les médias. Il est accompagné du Révérend Roman Bozyk, de la Cathédrale ukrainienne orthodoxe d'Ottawa. M. Bozyk est également membre du consistoire ou conseil d'administration de l'Église, dont le siège est à Winnipeg.

Le projet de loi dont est saisi le Comité est parrainé par l'honorable sénateur Hastings. Il a pour but de mettre à jour la loi constitutive de notre Église, qui a été créée par le chapitre 98 des Statuts du Canada de 1929. Ce projet de loi est relativement court, et ses principales modifications sont décrites dans les notes explicatives. La première concerne le nom de notre Église, connue autrefois sous le nom d'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada, qui s'appellera désormais Église ukrainienne orthodoxe du Canada. Cette modification est justifiée par le fait qu'il y a des années—plus exactement depuis 1950—que notre Église est connue sous le nom de Église ukrainienne orthodoxe du Canada. Le mot «grecque», utilisé dans le nom d'origine, faisait référence au rite auquel nous adhérons—c'est-à-dire le rite grec ou de Constantinople par opposition au rite latin ou romain. Ce mot n'est plus utilisé maintenant.

Les autres modifications visent à rendre l'ancien texte plus conforme à la réalité d'aujourd'hui.

Les autres modifications se rapportent au droit de détenir des biens, à la valeur des biens immobiliers, aux structures de l'Église elle-même et à ses règlements.

Voilà pour ma déclaration préliminaire, monsieur le président. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre aux questions des sénateurs. Je suis sûr que mes collègues seront également heureux de le faire.

Le sénateur Lewis: Pourriez-vous nous expliquer pourquoi l'article 12, se rapportant au droit de détenir des terrains, a été abrogé? Je n'ai pas eu le temps de le lire. Une explication serait sans doute utile.

Le sénateur Neiman: Cette modification ne vise-t-elle pas à rajuster la valeur de vos biens immobiliers? Les valeurs ont bien changé au fil des ans!

M. Jacuta: Les lois étaient autrefois plutôt singulières en ce qui concerne les biens immobiliers que pouvaient détenir les Églises. Je ne sais pas trop pourquoi il en était ainsi, mais je présume que c'était à cause des lois fiscales, car les terrains qui

[Text]

there that is not revenue producing because it is owned by religious institutions. So there were limits put on that in the past.

This has been taken out. Apparently Mr. Raymond du Plessis' office made some inquiries as to whether it would cause any problems. There was some question as to whether the status of the law in Ontario was such that we could do this. Apparently, there are no problems.

Senator Lewis: Originally there were restrictions on the time you could hold real estate.

Mr. Jacuta: That is right. That is now removed.

Senator Neiman: Can our law counsel assure us that this measure is consistent with all of the laws across Canada?

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: That is correct, Mr. Chairman. I did check with Consumer and Corporate Affairs, Corporations Branch. This is not something that they are concerned with or worried about, and it would apply across Canada.

There was a bill that went through in this session—a bill concerning another church—and we took a similar provision out of the original act. It is not something the state is concerned with at this time.

The Chairman: I should mention, honourable senators, that I received this afternoon a letter from Mr. Digby Viets, Counsel to the Consumer and Corporate Affairs Branch, Department of Justice, which reads:

As requested, I have examined Bill S-13, and Act to amend an Act to incorporate the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada. I have no comments, other than to say that the only way the purposes of this Bill can be achieved is through this special Act.

That is the customary fiat that he gives these private corporations.

Senator Flynn: The bill does not appear to be substantial. The change of name is clear. What is the difference between the new clause 5 and the present section 5?

Mr. Jacuta: To summarize, the main changes would be in the area of the change of name and the question in regard to the holding of land. The third change relates to the internal administration and bylaws of the corporation. Clause 5, as it presently reads, sets out certain things. The same applies to clauses 7 and 8.

What is happening now is that the Consistory is being expanded to 18 members. That is set out in the bill. The bill sets out that the Consistory will be elected by a general council, which must be held at least once every five years, but then this updated bill shifts most of the control to the bylaw so that the church will be able to make further changes in the future, or set its own bylaws to administer its affairs without having to come back to the Senate to make any slight changes that might be required.

[Traduction]

appartenaient à des institutions religieuses ne rapportaient pas de revenus. On avait donc tendance à en limiter la propriété.

Tel n'est plus le cas aujourd'hui. On a, semble-t-il, demandé à M. Raymond du Plessis de voir si ces changements causeraient des problèmes, si la loi ontarienne, par exemple, permettait ce genre de modifications. Apparemment, cela ne pose pas de problèmes.

Le sénateur Lewis: À l'origine, les Églises ne pouvaient posséder des biens immobiliers que pendant un nombre d'années limité.

M. Jacuta: Vous avez raison. Ces restrictions seront maintenant supprimées.

Le sénateur Neiman: Notre légiste pourrait-il nous assurer que cette mesure est conforme à toutes les lois du Canada?

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: Elle est conforme, monsieur le président. J'ai fait les vérifications nécessaires auprès de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations. Ce n'est pas le genre de disposition qui concerne ni préoccupe ce ministère, mais la loi s'appliquerait partout au Canada.

Nous avons étudié, au cours de la session en cours, un autre projet de loi qui abrogeait ce genre de disposition dans le cas d'une autre Église. Ce n'est plus un aspect dont l'État se préoccupe à l'heure actuelle.

Le président: Je vous signale, honorables sénateurs, que j'ai reçu, cet après-midi, une lettre de M. Digby Viets, conseiller juridique de la Division de la consommation et des corporations, du ministère de la Justice. Voici ce que dit cette lettre:

Selon ce qui m'a été demandé, j'ai examiné le projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada. Je n'ai aucune observation à formuler, si ce n'est que le seul moyen d'atteindre l'objectif visé par ce projet de loi est d'adopter une loi spéciale.

C'est habituellement le genre d'autorisation qu'il donne à cette catégorie de corporations privées.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi ne semble pas porter de conséquence. Le changement de nom ne pose pas de problème. Quelle différence y a-t-il entre le nouvel et l'ancien article 5?

M. Jacuta: En résumé, les principales modifications concernent le changement de nom et le droit de détenir des propriétés immobilières. La troisième se rapporte à la régie interne et aux règlements de la corporation. L'actuel article 5 définit certaines règles, même chose pour les articles 7 et 8.

Désormais, le consistoire comptera 18 membres. Ce nombre est défini dans le projet de loi. On y dit en outre que le consistoire sera élu par un conseil général qui se réunira au moins une fois tous les cinq ans. En outre, les règles de régie interne seront désormais fixées par règlement, pour que notre Église puisse les modifier elle-même au besoin ou prendre des règlements pour administrer ses affaires sans avoir en demander constamment l'autorisation au Sénat.

[Text]

Senator Flynn: Is there another Ukrainian Orthodox Church in Canada?

Mr. Jacuta: I will ask Reverend Kutash to reply to that.

Reverend Ihor Kutash, Ukrainian Greek Orthodox Church: There is the Ukrainian Catholic Church of Canada. There is no other Ukrainian Orthodox Church with headquarters in Canada.

Senator Flynn: They are different?

Reverend Kutash: Yes. The Ukrainian Catholic Church is an eastern rite church; the Ukrainian Orthodox Church is part of the world community of eastern orthodox churches.

Senator Flynn: Would that be the same as the Russian Orthodox Church?

Reverend Kutash: It would be part of the same community of churches.

Senator Flynn: You are simplifying the procedure of adopting bylaws and electing representatives to the board.

Reverend Kutash: That is right.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Flynn: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then I thank the witnesses on behalf of the members of the committee.

Mr. Jacuta: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Honourable senators, we will now proceed to our consideration of Bill C-38. The witnesses this afternoon on Bill C-38 are Mr. Ronald Beram and Mr. Anthony Loparco. Honourable senators may recall that a week ago today these witnesses were here and patiently waited for the committee to proceed, but we had other matters of state to deal with in the chamber, which dragged on and on.

We apologize to both of you for that. The two witnesses have some criticism of the bill. I am sure they will find friends out there.

Mr. Anthony D. Loparco, Law Clerk, Federal Court of Canada: Mr. Chairman, we are both law clerks. I am a law clerk with the Federal Court of Canada. However, I will start with a disclaimer; my views do not represent those of the Federal Court of Canada. I must make that very clear.

Mr. B. Ronald Beram, Law Clerk, Ontario High Court: That also applies to me.

Mr. Loparco: Mr. Beram works with the Ontario High Court. We are here today to deal with what we consider to be flaws in this bill. Mr. Beram will deal with the constitutional

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Y a-t-il une autre Église ukrainienne orthodoxe au Canada?

M. Jacuta: Je vais demander au Révérend Kutash de répondre à cette question.

Le révérend Ihor Kutash, Église ukrainienne grecque orthodoxe: Il y a l'Église ukrainienne catholique du Canada. Il n'y a pas d'autres Églises ukrainiennes orthodoxes dont le siège est au Canada.

Le sénateur Flynn: Ces deux Églises sont différentes?

Le révérend Kutash: Oui. L'Église ukrainienne catholique adhère au rite d'Orient; l'Église ukrainienne orthodoxe fait partie de la communauté mondiale des Églises orthodoxes orientales.

Le sénateur Flynn: Diriez-vous la même chose de l'Église orthodoxe russe?

Le révérend Kutash: Elle fait partie de la même communauté d'Églises.

Le sénateur Flynn: Ce projet de loi simplifie la procédure relative à l'adoption des règlements et à l'élection des membres du consistoire, n'est-ce pas?

Le révérend Kutash: Exactement.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Flynn: Je propose qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Au nom des membres du Comité, je remercie les témoins.

M. Jacuta: Merci, monsieur le président.

Le président: Honorables sénateurs, nous passerons maintenant à l'étude du projet de loi C-38. Nous entendrons, cet après-midi, les témoignages de MM. Ronald Beram et Anthony Loparco au sujet du projet de loi C-38. Les sénateurs se souviendront qu'il y a une semaine, ces témoins s'étaient rendus ici et n'avaient pu être entendus, car nous avions d'autres questions importantes à régler au Sénat, qui nous ont retenus plus longtemps que prévu.

Nous nous en excusons vivement auprès d'eux. Les deux témoins aimeraient nous faire part de certaines critiques au sujet du projet de loi, auxquelles certains d'entre vous souscriront, j'en suis sûr.

M. Anthony D. Loparco, légiste, Cour fédérale du Canada: Monsieur le président, nous sommes tous les deux légistes. J'occupe personnellement ce poste à la Cour fédérale du Canada. Permettez-moi cependant une mise en garde: mes points de vue n'engagent que moi et non la Cour fédérale du Canada. J'aimerais que ce soit bien clair.

M. B. Ronald Beram, légiste, Haute Cour de justice de l'Ontario: Cette remarque s'applique également à moi.

M. Loparco: M. Beram travaille à la Haute Cour de justice de l'Ontario. Nous sommes ici aujourd'hui pour vous saisir de lacunes qui, à notre avis, existent dans le projet de loi. M.

[Text]

aspects, and I will deal with what I perceive to be the problems.

To deal with these problems, one has to ask: What does this legislation purport to do? One of the things the bill purports to do is provide relief for litigants from the problem of the multiplicity of suits that have arisen from the Federal Court jurisdictional battles that have occurred since the court was established in 1971.

When we talk about jurisdictional battles, we are talking about the choice of forum as between the provincial superior courts and the Federal Court, and not with jurisdictional battles as between section 18 and section 28 applications.

I start with: Does this bill solve the problem of multiplicity of suits? I say that it does not. This bill merely shifts the jurisdictional battlefield to the provincial courts. Instead of there being jurisdictional battles as between whether the action is properly proceeded before the federal or the provincial court, you will have a situation where there will be disputes particularly in multi-party actions, as to choice of provincial forum. We think that Bill C-38 purports to give concurrent jurisdiction.

Clause 3 of the bill states:

3. (1) Subsections 17(1) and (2) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

“17. (1) *Except as otherwise provided in this Act or any other Act of Parliament*, the Trial Division has *concurrent* original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown.

The problem, we think, is that clause 16 of the bill does not do that. What happens under this provision is that any time there are multiple proceedings and the Crown determines that it is going to take a counter-claim, it will decide where the proceeding will take place because the court shall stay the proceedings on application from the Attorney General of Canada.

Senator Neiman: Are we talking about clause 16 of the bill as it is?

Mr. Loparco: Yes. It says:

The said Act is further amended by adding thereto—

What will be section 50.1 of the Federal Court Act. It says:

The Court shall, on application of the Attorney General of Canada, stay proceedings in any cause or matter in respect of a claim against the Crown where the Crown desires to institute a counter-claim or third-party proceedings in respect of which the Court lacks jurisdiction.

That brings me to a housekeeping matter. I think there is a potential conflict of interest between this provision and the Crown Liability Act, which is also amended by this bill, and I am now dealing with clause 21(2) of Part II of the bill, which reads:

[Traduction]

Beram traitera des aspects constitutionnels de la question et je vous parlerai de ce que je perçois comme des problèmes.

Parlons d'abord des problèmes. Demandons-nous premièrement quel devait être l'objectif du projet de loi. Il devait surtout éliminer la multiplicité des procédures auxquelles les parties à un litige doivent se soumettre depuis la création de la Cour fédérale en 1971, qui a engendré bien des querelles de compétences.

Ces divergences portent sur le choix des parties d'instituer leur cause devant une cour supérieure provinciale ou devant la Cour fédérale, bien plus que sur l'application des articles 18 et 28.

Premièrement, ce projet de loi règle-t-il le problème de la multiplicité des procédures? Personnellement, je crois que non. C'est maintenant à propos du choix du tribunal provincial que les querelles de compétences porteront. Au lieu de se demander si une affaire doit être entendue devant un tribunal fédéral ou devant une cour provinciale, dans le cas des litiges mettant en cause plusieurs parties, il faudra choisir entre plusieurs instances provinciales. Nous croyons que le projet de loi C-38 vise à donner une compétence concurrente.

L'article 3 du projet de loi dispose:

3.(1) Les paragraphes 17(1) et (2) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

«17.(1) *Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale*, la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans le cas des demandes de réparation contre la Couronne.

Le problème, à notre avis, est que l'article 16 du projet de loi n'atteint pas cet objectif. La seule conséquence de cette disposition sera de décider du tribunal où la cause pourra être entendue, pour éviter que les parties aient à se soumettre à des procédures multiples lorsque la Couronne entend présenter une demande reconventionnelle, la Cour ordonnant la suspension des procédures sur requête du procureur général du Canada.

Le sénateur Neiman : Parlons-nous de l'article 16 du projet de loi dans sa formulation actuelle?

M. Loparco : Oui. Cet article débute par les mots:

La même loi est modifiée par insertion, après l'article 50, de ce qui suit . . .

Ce nouvel article deviendra l'article 50.1 de la Loi sur la Cour fédérale, qui sera libellé ainsi:

Sur requête du procureur général du Canada, la Cour ordonne la suspension des procédures relatives à toute réclamation contre la Couronne à l'égard de laquelle cette dernière entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas de compétence.

Cela m'amène à vous parler d'un problème pratique. Je crois qu'il pourrait y avoir conflit entre cette disposition et la Loi sur la responsabilité de l'État, qui est aussi modifiée par ce projet de loi, et je veux parler du paragraphe 21(2) de la partie II du projet de loi, qui dispose:

[Text]

No Court in a province has jurisdiction to entertain any proceedings taken by a person if proceedings taken by that person in the Federal Court in respect of the same cause of action, whether taken before or after the proceedings are taken in the court, are pending.

I think that is probably just a wording problem and not a problem as to where they decide the action is going to take place. However, I will start with the problems.

This bill, as I have said, will lead to forum shopping. I am absolutely convinced of that. What will happen is that any parties to the litigation will dispute where they are going to sue the federal government. You may ask how that is different from the situation now, when parties sue in provincial courts among themselves. I say that it is no different, but why should we do this when there is a better option, which Mr. Beram will discuss later?

The second problem with Bill C-38 and the removal of jurisdiction to the provincial courts is that it removes the Federal Courts national writ. This means that at the end of the day when you finally have a judgment, you may have to take enforcement of judgment proceedings where one of the parties does not have assets in the jurisdiction.

Senator Neiman: Could you explain that now?

Mr. Loparco: What happens is this: You go to a provincial court and get judgment. The judgment of that court is only good within the boundaries of that province. Therefore, you have to go to the other province.

There are three methods of enforcing your judgment. You can restart the action entirely, which is not what you want to do here because you want to prevent multiplicity of suits. You can sue on the judgment or you can take enforcement of judgment proceedings. This is a complicated, technical area, but the problem is that in the majority of instances you are going to have many of the defences you would have had in the original action in any event, which means that you must go through the expense of another trial in the other provincial superior court to enforce the proceedings that you have just gone through.

Senator Neiman: Could that be rectified by an addition to the present bill, apart from your other objections to it?

Mr. Loparco: I really do not believe that it could because I do not know how you can make a provincial superior court's writ effective in another province. Constitutionally I do not see how a provincial court's writ would have automatic effect in another province. There is going to be an argument that the reciprocal enforcement of judgment treaties, to a large extent, will take care of that, but nonetheless I think there are problems with it.

[Traduction]

Aucun tribunal provincial n'est compétent pour connaître d'une poursuite si une autre, intentée pour le même fait générateur par la même personne—que ce soit avant ou après le début de la première—est pendante devant la Cour fédérale.

Ce n'est probablement qu'un problème de formulation, qui ne définit nullement le choix du tribunal qui doit entendre la cause. Je débiterai toutefois par les problèmes que je perçois.

Comme je l'ai déjà signalé, ce projet de loi donnera lieu à de la prospection judiciaire. J'en suis absolument convaincu. Ce qui arrivera, c'est que les parties au litige ne s'entendront pas sur le choix du tribunal habilité à entendre une poursuite contre le gouvernement fédéral. Vous vous demandez peut-être en quoi cela diffère de ce qui existe actuellement lorsque des parties intentent la poursuite devant un tribunal provincial. À mon avis, il n'y a pas de différence, mais pourquoi agirions-nous ainsi lorsqu'il existe une meilleure solution, celle dont M. Beram discutera plus tard?

Le projet de loi C-38 soulève un deuxième problème: Les transferts de compétence aux cours provinciales entraînent la perte de l'avantage du bref national rendu par la Cour fédérale. Autrement dit, avant la fin du jour où vous obtenez le jugement, il vous faudra peut-être intenter d'autres poursuites pour faire exécuter le jugement, si la partie adverse ne possède pas d'élément d'actif dans le territoire de compétence de la cour qui l'a rendu.

Le sénateur Neiman: Pourriez-vous m'expliquer cela?

M. Loparco: Voici ce qui arrive: Vous intentez une poursuite devant une cour provinciale et vous obtenez jugement. Or, ce jugement ne peut être exécuté qu'à l'intérieur des limites de la province. Vous devez donc vous adresser à la cour d'une autre province.

Il existe trois moyens de faire exécuter un jugement. Vous pouvez reprendre les procédures à zéro, ce qui n'est pas très sage, car il est fort probable que vous voudrez éviter la multiplicité des procédures. Vous pouvez lancer des poursuites sur la base du jugement ou intenter une procédure d'exécution du jugement. C'est une procédure compliquée et très technique, mais le problème, c'est que dans la majorité des cas, vous devrez reprendre une bonne partie du plaidoyer présenté lors de la poursuite initiale. Cela veut dire que vous devrez encourir les frais d'un autre procès pour exécuter un jugement que vous avez déjà obtenu dans une autre cour supérieure provinciale.

Le sénateur Neiman: Pourrait-on remédier à ce problème en ajoutant quelques mots à cette disposition, sans régler toutefois vos autres objections?

M. Loparco: À vrai dire, je ne le crois pas, car je ne sais vraiment pas comment on pourrait rendre exécutoire dans une autre province un bref émis par une cour supérieure provinciale. Constitutionnellement parlant, je ne vois pas comment un bref rendu par une cour provinciale pourrait être automatiquement exécutoire dans une autre province. On me répondra que les traités de réciprocité en matière d'exécution de jugement seront souvent invoqués dans ce cas-là, mais je crois que les difficultés subsisteront quand même.

[Text]

I think there are problems that will lead to further litigation, and that is what this bill is trying to avoid.

Senator Lewis: Are we not just dealing with matters against the Crown?

Mr. Loparco: Yes. We were discussing this with Mr. Molot last week, and he said that the Crown Liability Act resolves this problem in that the Crown is forced to pay when judgment is issued against it. I do not see that as a problem. However, I say: Why should the Crown, or any other party, have to go through subsequent proceedings? Why should third and subsequent proceedings in litigation have to go through another proceeding as well? The argument will be made that third and subsequent proceedings in this type of action are in no different a position than third parties that sue in Federal Court.

What I am saying is this: Why should you have to go through the same thing that you did in provincial court when there is a better method? And that better method, we believe, is constitutional. We should ensure that we have better administration of the laws of Canada, not just the due administration of the laws of Canada, and we can do it as will be indicated in the solutions that Mr. Beram will present at a later point.

Mr. Beram: By way of foreshadowing, I will basically talk about the Federal Court pendent and ancillary jurisdiction, which has been at the root of the Supreme Court decisions concerning this issue.

Senator Lewis: I presume that your point is this: If a litigant from, for example, Nova Scotia chooses a provincial court to go against the Crown and there is a counter-claim and the Crown is successful, it will get its judgment in Nova Scotia. But if it then turns out that there are no assets in that province, that the assets are, for example, in New Brunswick, they have to avail themselves of this?

Mr. Loparco: There are three methods of enforcing a judgment, but any of those three methods would entail further litigation. That is what we are trying to avoid. We are trying to prevent increased inconvenience and costs, which is the situation right now. The amendments do not change the situation, they just shift the battlefield, as far as we are concerned.

The other problem I have looked at is the potential conflict of interest with that provision. We have a situation where the Crown has the power under that provision to force the court to give up its jurisdiction when the Crown decides to counter-claim, to third-party claim or that the court lacks jurisdiction to hear those claims. We think that is an untenable position. A party to litigation should not have the ability, in the middle of the proceedings, to switch the forum by merely saying that the court does not have jurisdiction because it is going to take counter-claim or third-party proceedings in the action. That type of power has the potential to be incredibly abused. Not

[Traduction]

Il y aura encore une multiplicité de poursuites, et c'est justement ce que ce projet de loi devait éviter.

Le sénateur Lewis: N'est-il pas uniquement question de poursuites contre la Couronne?

M. Loparco: Oui. Nous en discutons justement, la semaine dernière, avec M. Molot. Selon lui, la Loi sur la responsabilité de l'État nous permet de résoudre ce problème, car cette loi oblige la Couronne à payer lorsqu'un jugement est rendu contre elle. Je ne crois pas que cela pose des problèmes. Je me demande toutefois pourquoi la Couronne, ou une autre partie, devrait être obligée d'initier d'autres poursuites? Pourquoi faudrait-il soumettre à maintes reprises un litige à une autre instance? On répondra que cette multiplicité de poursuites diffèrera en rien de celle que subissent les tiers qui instruisent une cause devant la Cour fédérale.

Ce que je dis, c'est ceci: Pourquoi devrait-il être nécessaire de répéter les plaidoyers présentés devant une cour provinciale lorsqu'il existe un meilleur mécanisme? Et ce mécanisme, croyons-nous, est tout à fait constitutionnel. Notre objectif devrait être d'assurer la meilleure exécution des lois canadiennes, et non leur simple application. Cet objectif serait réalisable, si nous adoptions les solutions que M. Beram nous présentera dans quelques instants.

M. Beram: Pour vous lancer sur la piste, je vais vous parler de la compétence globale et accessoire de la Cour fédérale, principe sur lequel s'est fondée la Cour suprême lorsqu'elle s'est prononcée sur ce genre de question.

Le sénateur Lewis: Je présume que votre argument sera le suivant: Supposons qu'un demandeur de la Nouvelle-Écosse poursuive la Couronne devant une cour provinciale et que la Couronne présente une demande reconventionnelle et ait gain de cause, le jugement qu'elle obtiendra sera exécutoire en Nouvelle-Écosse. Or, si le perdant ne possède pas de biens dans cette province mais ne possède des biens qu'au Nouveau-Brunswick et non en Nouvelle-Écosse, la Couronne pourra invoquer le principe de la compétence globale et accessoire, n'est-ce pas?

M. Loparco: Il y a trois moyens de faire exécuter un jugement, mais tous ces moyens entraînent d'autres poursuites. Voilà ce que nous essayons d'éviter. Nous essayons de faire en sorte que les parties n'aient pas à subir des dépenses et des inconvénients excessifs, comme c'est le cas actuellement. Les modifications qui nous occupent ne changent pas la situation, elles ne font que transférer l'imbroglio. C'est tout ce qu'elles font, en ce qui nous concerne.

Je me suis également interrogé sur les éventuels conflits que soulèvera cette disposition. Dans ce cas-ci, la Couronne peut, en vertu de cette disposition, obliger le tribunal à renoncer à sa compétence lorsque la Couronne décide de présenter une demande reconventionnelle ou une demande de mise en cause, ou lorsqu'elle juge que le tribunal dont est saisie la cause n'a pas la compétence voulue pour l'entendre. Nous croyons que cette situation est intenable. Une partie au litige ne devrait pas pouvoir s'adresser à un autre tribunal, en plein milieu des procédures, en alléguant simplement que le tribunal saisi de la cause n'a pas la compétence voulue pour l'entendre, étant donné que la Couronne a l'intention de présenter une demande

[Text]

that we see bad faith as a necessary aspect of the power, but it could be used oppressively.

We see no reason why the Crown should be in a better position than any other litigant once it is in the middle of litigation. It should not have the right to say that it is now going to third-party its counter-claim, thus forcing the Federal Court to give up its jurisdiction basically halfway through the proceedings.

I will now turn the floor over to Mr. Beram, who will discuss the constitutional background to our proposed solutions. We will then present the solutions themselves.

Mr. Beram: Mr. Chairman and senators, I have to apologize. This is a fairly dry topic and, rather than take you through this rather complicated constitutional historical analysis, I will try to make it as palatable as I can.

Senator Beaudoin: Constitutional law is never dry.

Mr. Beram: You are a man after my own heart, sir.

Senator Flynn: That all depends.

Mr. Beram: I will begin with something that I think we must bear in mind, and that is section 101 of the Constitution Act, 1867. It reads:

The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time, provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

I emphasize the words “better Administration”, and the reason I do so is because this analysis, as far as I have been able to determine, is unique. It has never been considered before. It has not been considered by the academic writers that I have been able to look up, nor, frankly, has it been considered by the Supreme Court of Canada.

This is important because, having omitted to do so, the Supreme Court of Canada has in effect left a lacuna, an opening for Parliament, should it so choose to legislate on this.

Senator Flynn: You have said for the better administration of the laws of Canada. The laws of Canada have been defined.

Mr. Beram: Absolutely, senator, and I do not dispute that.

Senator Flynn: You are emphasizing “better Administration”?

Mr. Beram: That is correct. I will get to the point. It is simply this: These words have a legal meaning.

Senator Flynn: They should.

[Traduction]

reconventionnelle ou une demande de mise en cause. Ce genre de pouvoir pourrait éventuellement donner lieu à des abus incroyables, non pas que parce que du fait qu'il existe, les parties seront tentées de l'utiliser de mauvaise foi, mais parce qu'il risque d'être utilisé de manière oppressive.

Nous ne voyons pas pourquoi la Couronne devrait être mieux placée qu'une autre partie une fois les procédures amorcées. Elle ne devrait pas avoir le droit de dire qu'elle a l'intention de présenter une demande reconventionnelle ou une demande de mise en cause devant une autre cour et que, par conséquent, la Cour fédérale doit renoncer à exercer sa compétence en plein milieu des procédures.

Je passerai maintenant la parole à M. Beram, qui traitera du fondement constitutionnel des solutions que nous proposons. Vous en prendrez connaissance, par le fait même.

M. Beram: Monsieur le président et honorables sénateurs, permettez-moi de m'excuser, car c'est un sujet assez aride. Plutôt que de vous brosser un tableau historique compliqué des principes constitutionnels en cause, j'essaierai de rendre mon exposé le plus compréhensible possible.

Le sénateur Beaudoin: La loi constitutionnelle n'est jamais aride.

M. Beram: Vous êtes de la trempe de ceux que j'aime.

Le sénateur Flynn: Cela dépend.

M. Beram: Je vais commencer par vous lire un article qu'il faudra garder à l'esprit. Je parle de l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867. C'est l'article mentionné:

Nonobstant toute disposition de la présente loi, le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, prévoir la constitution, le maintien et l'organisation d'une cour générale d'appel pour le Canada, ainsi que l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada.

J'insiste sur les mots “meilleure exécution”, étant donné l'originalité de notre analyse. Cette question n'a jamais été étudiée auparavant, ni dans les écrits des experts que j'ai consultés, ni, à vrai dire, par la Cour suprême du Canada.

Cela est important car, étant donné qu'elle a omis d'y faire allusion, la Cour suprême du Canada a laissé subsister une lacune, qui permet au Parlement de légiférer à ce sujet s'il le juge à propos.

Le sénateur Flynn: Vous avez dit: «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». Les lois du Canada ont été définies.

M. Beram: Absolument, sénateur, et je ne dis pas le contraire.

Le sénateur Flynn: Vous insistez sur les mots «meilleure exécution», n'est-ce pas?

M. Beram: Exactement. Voici pourquoi: Ces mots ont un sens juridique.

Le sénateur Flynn: J'espère.

[Text]

Mr. Beram: Yes, and I would not be here wasting your time otherwise. The specific legal meaning of those words is something that reveals itself upon historical analysis. Having said that, I just want to provide a further foundation for my argument here by discussing the three main cases that deal with the Federal Court's civil jurisdiction from the Supreme Court of Canada. I am sure you are familiar with the Quebec North Shore case, the McNamara case and the Fuller Construction case.

Senator Neiman: If not, we will be in a few minutes.

Mr. Beram: I will try to make them as simple as I can. The Quebec North Shore case was a matter that came before the Federal Court and eventually wound up in the Supreme Court of Canada. The narrow issue was simply whether or not the Federal Court has jurisdiction to hear a claim between two private litigants in those circumstances. The Supreme Court of Canada, headed by Chief Justice Laskin at the time, held that it did not. The reason it did not was that the words "laws of Canada" as they appear in section 101 could not contemplate such jurisdiction. That eliminated that jurisdiction.

That case took place in the late 1970s. Early in the 1980s the McNamara case was decided. Perhaps I will give the full citations of these cases. *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific Limited* is found at 1977 2Supreme Court Reports at page 1,054. What followed that case was *McNamara Construction v. The Queen*, found at 1977 2Supreme Court Reports at page 654. In that case the narrow issue was whether the Federal Court could be designated by Parliament to be a forum for suits by the Crown. It was held in that case that it could not have been, that Parliament was without jurisdiction to do so. The basic rationale was that this offended the federal division of powers because under section 92.14 the provinces are vested with the jurisdiction to maintain, organize and so on, superior courts. Chief Justice Laskin in that case dealt with the concept of consequential proceedings, those being proceedings consequential to the main actions—such things as third parties and counter-claims, which we will be harping on incessantly this afternoon. He dealt with it *obiter* but basically suggested that where the laws of Canada in section 101 of the Constitution Act, 1867 do provide jurisdiction, then consequential proceedings can be forthcoming in the Federal Court.

I hope I am making myself clear. These are fairly simple propositions that I am trying to put forward, but one does get tangled up in one's own jargon sometimes and I am bad for that.

In any event, if senators will bear with me, the final case I want to discuss was *The Queen v. Thomas Fuller Construction Company*. In that case the issue was whether the Federal Court could have jurisdiction to hear these consequential proceedings of which I spoke earlier in a case where the Crown itself was being sued. The Supreme Court held that no, it could not, given the meaning of the words "laws of Canada" in section 101. The rationale from a reading of the cases given by Justice Pigeon, who wrote the decision for the majority, was

[Traduction]

M. Beram: Oui, et s'ils n'en avaient pas, je ne serais pas ici pour vous faire perdre votre temps. Le sens juridique précis de ces mots est révélé par l'analyse historique des faits. Cela étant dit, j'aimerais simplement appuyer mon argument plus solidement en vous rappelant les trois principales causes qu'a entendues la Cour suprême du Canada au sujet de la compétence des cours fédérales en matière civile. Je suis sûr que vous connaissez très bien les affaires Quebec North Shore, McNamara et Fuller Construction.

Le sénateur Neiman: Non, nous les connaissons dans quelques instants.

M. Beram: J'essaierai de vous les présenter le plus simplement possible. L'affaire Quebec North Shore, qui avait été initialement instruite devant la Cour fédérale, a été finalement soumis à la Cour suprême du Canada. Le point en litige consistait simplement à savoir si la Cour fédérale avait compétence sur une affaire mettant en cause deux sociétés privées. Le juge Laskin, qui était juge en chef de la Cour suprême à cette époque, avait soutenu que tel n'était pas le cas. Le motif qu'il invoquait était que les mots «lois du Canada», qui figurent dans l'article 101, ne sous-tendaient pas une telle compétence. Il l'excluait même.

Cette affaire remonte à la fin des années 1970. Au début des années 1980, il y a eu l'affaire McNamara. Permettez-moi de vous citer les causes en question. L'affaire Quebec North Shore Paper Company c. Canadian Pacific Limited se trouve à la page 1 054 du Recueil des arrêts de la Cour suprême de 1977, et l'affaire McNamara Construction c. La Reine, à la page 604 du Recueil de 1977. Dans ce dernier cas, il était question de savoir si le Parlement pouvait autoriser la Cour fédérale à entendre les poursuites intentées par la Couronne. Le tribunal a conclu que le Parlement n'avait pas le pouvoir de le faire, parce que ce pouvoir allait à l'encontre du partage des pouvoirs décidés en vertu de l'article 92.14, qui dispose que les provinces ont le pouvoir de maintenir, d'organiser, etc., les cours supérieures. Dans cette affaire, le juge en chef Laskin a traité de la question des procédures résultantes, c'est-à-dire les procédures qui résultent, par exemple, de procédures de mise en cause et de demandes reconventionnelles, sur lesquelles nous allons sans cesse revenir cette après-midi. En gros, le juge a laissé entendre que les procédures résultantes peuvent être entendues par la Cour fédérale dans la mesure où les lois du Canada, à l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867, lui confèrent un tel pouvoir.

J'espère que vous saisissez bien mes propos. J'essaie de vous expliquer des concepts assez simples, mais j'ai souvent tendance à me perdre dans mon propre jargon.

Quoiqu'il en soit, et j'invite les sénateurs à faire preuve de patience à mon égard, le dernier cas dont je veux vous parler est l'arrêt *La Reine c. Thomas Fuller Construction Company*. Dans ce cas, la question était de savoir si la Cour fédérale avait le pouvoir d'entendre les poursuites résultantes que j'ai mentionnées plus tôt, lorsque la Couronne elle-même était poursuivie. La Cour suprême a statué que la Cour fédérale ne détenait pas un tel pouvoir, compte tenu du sens des mots «lois du Canada» à l'article 101. Si l'on se fie au jugement rendu par le

[Text]

that essentially this begged the question of whether or not section 101 provided the Federal Court of Canada with a pendent and ancillary jurisdiction as exists in the United States of America's federal courts. He said that it could not. It is important to note how he said that it could not.

In dismissing that point Justice Pigeon, at page 713 of the Fuller decision, said that ancillary powers such as those that were being urged on the court at the time could not have applied because ancillary powers—to paraphrase him—are only competent where it is truly necessary for the effective exercise of Parliament's legislative authority.

I should provide this disclaimer: I am not yet a lawyer; I will be if I survive to Friday when I will get my call to the Bar. With respect to Justice Pigeon and the case in Fuller, I am not alone in these feelings. The three decisions that I have just described to you have been heavily criticized by writers such as Evans and Hogg, who are pre-eminent in the field of constitutional law in Canada. Rather than the test which Mr. Justice Pigeon applied, namely, what was necessary for the effective exercise of Parliament's legislative authority, section 101 mandated him to apply the test contained therein—that is, what was truly necessary for the better administration of the laws of Canada.

Having said that, I will proceed to the basis of the theory that I am about to suggest to you. I am presenting this information to you because I have been on contract to the federal government for the last six months to conduct this research. The nagging feeling that the words "better Administration" had never adequately been considered was basically the reason for this research.

I have conducted research into what those words mean legally and historically. I have found some startling things. For example, the consequential proceedings were first invented—if I may use that word—in the common law world in 1873 with the original Judicature Act of England. At that time the judicature was in worse shape, even in unitary England, than it is at present. At that time the Imperial Parliament legislated the Judicature Act so that consequential proceedings, including third-party proceedings and counter claims, would be available henceforth to the newly-created Supreme Court of Judicature, which also combined the courts of common law and of equity.

In so doing, the Judicature Act relies on some fairly familiar language. I will read you the preamble of the Judicature Act, the act which first provided consequential procedures to the common law world. It states:

An act for the Constitution of a Supreme Court and for other purposes relating to the better administration of justice in England; and to authorize the transfer to the Appellate Division of such Supreme Court of the jurisdiction of the judicial committee of Her Majesty's Privy Council—

It goes on to say:

... whereas it is expedient to constitute a Supreme Court and to make provision for the better administration of justice in England ... be it enacted ... as follows:

[Traduction]

juge Pigeon, qui a rédigé l'opinion pour la majorité, la question était de savoir si l'article 101 conférerait à la Cour fédérale du Canada une compétence globale et accessoire, à l'instar des tribunaux fédéraux américains. Il a répondu par la négative. Il est important de noter comment il est arrivé à cette conclusion.

À la page 713 de l'arrêt Fuller, le juge Pigeon affirme que les pouvoirs accessoires que l'on voulait conférer à la Cour à ce moment-là ne pouvaient lui être accordés parce que l'application de ces pouvoirs—pour reprendre ses propos—est limitée à ce qui est vraiment nécessaire à l'exercice efficace de l'autorité législative du Parlement.

J'aimerais apporter une nuance: Je ne suis pas encore avocat; je le serai si je survis jusqu'à vendredi quand on m'appellera au barreau. En ce qui concerne le juge Pigeon et l'affaire Fuller, je ne suis pas le seul à partager ce point de vue. Les trois décisions que je viens de vous décrire ont été fortement dénoncées par des auteurs comme Evans et Hogg, des spécialistes du droit constitutionnel au Canada. Au lieu d'appliquer le critère retenu par le juge Pigeon, à savoir ce qui est vraiment nécessaire à l'exercice efficace de l'autorité législative du Parlement, il aurait fallu appliquer le critère qui figure à l'article 101—à savoir—ce qui est vraiment nécessaire à la meilleure administration des lois du Canada.

Cela dit, j'aimerais maintenant vous expliquer le fondement de la théorie que je vais vous exposer. Voilà six mois que j'effectue des recherches sur cette question pour le compte du gouvernement fédéral. Ce dernier avait l'impression que les mots «meilleure administration» n'avaient jamais été bien interprétés, de sorte que mes travaux consistaient à effectuer des recherches sur le sens juridique et traditionnel de cette expression.

J'ai fait des découvertes étonnantes. Par exemple, les procédures résultantes ont d'abord été inventées—si je peux m'exprimer ainsi—en common law, en 1873, avec l'adoption de la *Judicature Act* originelle, en Angleterre. À ce moment-là, l'appareil judiciaire était moins bien organisé, même en Angleterre unitaire, que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Le Parlement impérial avait statué dans la *Judicature Act* que les procédures résultantes, y compris les procédures de mise en cause et les demandes reconventionnelles, pouvaient être entendues par la Cour suprême nouvellement créée, qui combinait également les cours de common law et d'équité.

Ce faisant, la *Judicature Act* est rédigé en termes que l'on connaît bien. Je vais vous lire le préambule de la loi, qui est la première à introduire les procédures résultantes en common law. Il se lit comme suit:

Loi portant création d'une Cour suprême et d'autres mesures destinées à assurer une meilleure administration de la justice en Angleterre, et visant à autoriser le transfert à la Division d'appel de la Cour suprême, les pouvoirs du comité judiciaire du Conseil privé de Sa Majesté—

Et cela continue ainsi:

... dans les cas où il s'avère nécessaire de constituer une Cour suprême et de prévoir des mesures pour assurer une

[Text]

“As follows” includes a provision, subsection 24(3) of that act, which, for the first time in the common law world, provided for third-party claim and counter claims.

It is ironic that, here we are, some 120 years following the fact, and those very same jurisdictions or powers have not been provided to the Federal Court of Canada. In a real sense, the Federal Court of Canada has found itself in this jurisdictional morass which is something that is antiquated by presently common accepted judicature throughout the common law world. That is simply an editorial aside.

Having discovered that point prompted me to look further along this vein. I then looked to the Judicature Commission's published reports of the time. They go further into elaborating on what exactly was on the minds of the parliamentarians in England and of jurists, or lawyers, at the time and what it was that they wanted to do to improve judicature.

The commission's reports are also instructive. The same problem of multiplicity of suits, and so on, was something that they paid special attention to, as well as the whole topic of consequential proceedings and, in particular, third-party and counter claim proceedings. They paid specific attention to those area at pages 19 to 20 of the commission's report of 1868.

I should have preceded my preceding remarks with the point that there is a chronological problem that confronts you in statutory interpretation. The judicature acts and the then BNA Act, although contemporaneous in time, happened in an unfortunate way for me. The Judicature Act occurred in 1873 and Confederation, through the BNA Act, in 1867, some six or seven years before. That is not a problem because the courts have legitimized a doctrine of applicability of subsequent legislation in circumstances like these.

Rather than going into a long dissertation on that, I will simply tell you how I considered it. There is adequate authority to look to subsequent legislation of the same legislature when one is trying to give efficacy to a piece of legislation and that piece of legislation has questions around its actual meaning.

I have lost the train of my script here. Please bear with me for a moment.

An important point concerns a recent case of the Supreme Court of Canada in *Roberts versus Canada* (1989) 1 S.C.R. P. 322. The decision was written by Madam Justice Wilson. In that case she attempts to emphasize the errors inherent in the idea of ancillary and pendent jurisdiction. Her words are noteworthy, and I will read them to you. She says:

The concerns expressed by advocates of this more liberal approach to Federal Court jurisdiction were addressed in the United States federal courts through the development of “pendent and ancillary jurisdiction.” Under this concept, if a plaintiff's claims are such that he would ordinarily be expected to try them all in one judi-

[Traduction]

meilleure administration de la justice en Angleterre, selon les modalités suivantes:

Cette dernière expression renvoie au paragraphe 24(3) de la Loi qui, pour la première fois en common law, prévoit des dispositions pour les procédures de mise en cause et les demandes reconventionnelles.

Je trouve paradoxal que, quelque 120 ans après le fait, ces mêmes compétences ou pouvoirs sont refusés à la Cour fédérale du Canada. Dans un sens, cette dernière se retrouve dans une situation compliquée et dépassée si l'on se fie aux principes de justice généralement reconnus en common law. Il s'agit-là tout simplement d'une constatation.

Cette découverte intéressante m'a incité à pousser mes recherches plus loin. J'ai donc consulté les rapports de la Judicature Commission, qui avaient été publiés à l'époque. Ils exposent en détail l'objectif que visait le Parlement, de même que les juristes, ou les avocats en Angleterre à ce moment-là, et cet objectif était d'améliorer le système judiciaire.

Les rapports de la Commission sont également instructifs. Ils ont eux aussi examiné de près la question des procédures résultantes et, notamment, des procédures de mise en cause et des demandes reconventionnelles. On y fait allusion aux pages 19 et 20 du rapport de 1968.

J'aurais dû vous dire, avant toute chose, que l'on se trouve face à un problème de chronologie lorsque l'on interprète les lois. La Judicature Act et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, bien que datant de la même époque, ne se suivent pas. La Judicature Act a été adoptée en 1873 tandis que la Confédération, par l'entremise de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, a été créée en 1867, soit six ou sept ans plus tôt. Cela ne pose pas de problème en soi, parce que les tribunaux reconnaissent l'applicabilité des lois adoptées ultérieurement dans les circonstances comme celles-ci.

Plutôt que de me lancer dans une longue discussion là-dessus, je vais tout simplement vous expliquer comment j'ai analysé la question. On peut tenir compte des lois ultérieures adoptées par le même législateur lorsqu'il est question de déterminer l'applicabilité d'une loi dont le sens même n'est pas précis.

J'ai perdu ici le fil de ma pensée. Je vous demande de faire preuve d'un peu de patience.

La Cour suprême du Canada a récemment rendu une décision importante dans l'affaire *Roberts c. le Canada* (1989) 1 R.C.S. page 322. C'est le juge Wilson qui a rédigé l'opinion. Dans son jugement, elle tente de faire ressortir les lacunes inhérentes au concept de la compétence globale et accessoire. Ces propos sont importants et je vais vous en faire la lecture. Elle déclare:

Les tribunaux fédéraux américains ont pris en main les inquiétudes exprimées par les partisans de cette conception plus libérale de la compétence de la Cour fédérale par l'élaboration du concept de «compétence globale et accessoire». Selon ce concept, si les demandes sont telles qu'on s'attendrait normalement à ce que le demandeur les fasse

[Text]

cial proceeding, then, assuming that the federal issues are substantial, there is power in the federal courts to hear all of the issues. In some ways this is an attractive concept. However, it does not appear to find support in the existing jurisprudence of this court nor indeed in the wording of s. 101 of the *Constitution Act, 1867*—

With respectful apologies to Madam Justice Wilson, it is our view that since those words “for the better administration . . .” are within the meaning of section 101 they establish credible grounds.

Before I try to bolster my argument with other pieces of evidence I want to anticipate Mr. Molot's views, and justifiably so.

Parliament cannot be urged to legislate on what would appear to be such weak constitutional grounds, especially given the weight of interpretation of this provision over the last 15 or 20 years and the idea that policy should be developed only on sound judicial reasoning and the basis of the Supreme Court's decisions. That is one point that I cannot dispute. However, I want to emphasize that the Supreme Court, in these decisions and particularly in the trilogy that I described to you earlier, has not adequately considered the meaning of those words “better Administration.” Therefore, it is our position that the power that those words give to Parliament has not yet been fully explored.

I will move ahead from there.

Senator Neiman: Mr. Beram, what you are really saying is that you do not think that our judicial decisions have been developed sufficiently and that they have not taken advantage of the scope within the meaning of section 101.

Mr. Beram: That is a fair way to put it.

Mr. Loparco: If there is to be an amendment to legislation such that individuals profit by the amendment, why should the amendment not be used to its fullest to eliminate the problems? If, at a subsequent date, the Supreme Court decides that that is an impossible interpretation of the section, we will then have to readjust our views. But why start with the worst-case scenario as opposed to the best-case scenario?

Senator Neiman: I agree with you. We are on rather dangerous grounds, though, if we try to amend legislation on the basis that we do not feel that the Supreme Court's judgments have been sufficiently broad or have taken into consideration the possibilities that are provided within the meaning of certain words.

If you can give us pragmatic reasons why this legislation is insufficient, wrong, or will lead to problems, that is one thing, but it would be rather dangerous for us to start rewriting Supreme Court judgments at this point.

Mr. Loparco: The pragmatic reason is that the purported problems of multiplicity of suits has not been addressed and therefore will continue.

Mr. Beram: Yes.

[Traduction]

toutes valoir dans une seule procédure judiciaire, alors, à supposer que les questions litigieuses fédérales sont importantes, les tribunaux fédéraux ont le pouvoir d'entendre toutes les questions litigieuses. À certains égards, c'est un concept attrayant. Il ne paraît cependant pas trouver appui dans la jurisprudence existante de cette Cour ni même dans le texte de l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 . . .

Sans vouloir contredire le juge Wilson, nous croyons que les mots «pour la meilleure administration» trouvent appui dans le texte de l'article 101.

Avant de vous fournir d'autres preuves pour étayer mon point de vue, je voudrais répondre à l'avance aux arguments qu'invoquera M. Molot.

Le Parlement ne peut légiférer sur ce qui semble être des motifs constitutionnels très faibles, compte tenu de la portée de l'interprétation donnée au cours des 15 ou 20 dernières années à cette disposition, et de l'argument voulant que l'orientation à suivre devrait être établie à partir d'arguments juridiques solides et des décisions de la Cour suprême. Je ne peux contester ce point. Toutefois, je tiens à souligner que la Cour suprême, dans ces arrêts, et notamment dans les trois que j'ai mentionnés plus tôt, n'avait pas bien interprété le sens des mots «meilleure administration». Nous sommes d'avis que le pouvoir que ces mots confèrent au Parlement n'ont pas encore été entièrement explorés.

J'utiliserai cela comme point de départ à mon argumentation.

Le sénateur Neiman: En fait M. Beram, vous êtes en train de nous dire que, d'après vous, les décisions des tribunaux ne sont pas suffisamment détaillées et qu'elles ne prennent pas entièrement compte de la portée du texte de l'article 101.

M. Beram: C'est exact.

M. Loparco: Si l'on doit apporter à la loi une modification qui profitera aux particuliers, pourquoi ne pas en adopter une qui permettra d'éliminer les problèmes? Si, à un moment donné, la Cour suprême décide que l'interprétation de l'article ne tient pas, nous allons être obligé de réajuster notre tir. Pourquoi commencer par le pire scénario au lieu du meilleur?

Le sénateur Neiman: Je suis d'accord avec vous. Nous risquons de nous aventurer sur un terrain glissant si nous commençons à essayer de modifier une loi sous prétexte que les jugements de la Cour suprême n'allaient pas assez loin ou ne tenaient pas compte des possibilités qu'offre le sens de certains mots.

À notre avis, si vous pouvez nous expliquer pourquoi ce projet de loi comporte des lacunes, est mauvais, ou causera des problèmes, c'est une chose. Mais je crois qu'il serait dangereux de commencer à réécrire les jugements de la Cour suprême à ce stade-ci.

M. Loparco: Le fait est que le projet de loi ne s'attaque pas à la question de la multiplicité des procédures parce que le problème continuera de se poser.

M. Beram: Oui.

[Text]

Senator Neiman: There you go.

Mr. Beram: The bill essentially institutionalizes these criticized and bad decisions of the Supreme Court of Canada.

Senator Beaudoin: You have to realize one thing: We have a Federal Court system which is very different from the American Supreme Court system.

Mr. Beram: Yes.

Senator Beaudoin: There is a recent case which no one has referred to called the Pembina case. In that case Mr. Justice La Forest said clearly that, to a certain extent, we have a unitary judicial system in our country. Chief Justice Laskin said in certain judgments that the Federal Court is a specialized court. Our Federal Court is not the same as the American federal court.

I am surprised to see the following:

We believe that there exists a strong constitutional basis for the ancillary and pendent extension of the Federal Court's jurisdiction despite the pronouncements of the Supreme Court in the Quebec North Shore, McNamara, Fuller and Roberts cases.

What else do you want? There are four big cases against you. In our system, the last word lies with the Supreme Court.

The Chairman: Even when they are wrong!

Senator Beaudoin: I am not prepared to say that they have been wrong, but even if they are, there are still four cases against you.

Mr. Beram: I agree. Far be it from me to lock horns with the eminent minds of the Supreme Court.

The Chairman: I thought you were.

Senator Cools: Or the Senate.

Mr. Beram: Or the Senate, for that matter.

Let me answer your question this way: Yes, we do have a different Federal Court from the Americans. We have different laws from the Americans—that goes without saying—and we also have a different test. We are advocating a different kind of pendent and ancillary jurisdiction. I am using that term generically at this point.

Senator Beaudoin: There is another big difference.

Mr. Beram: If I could address this first one.

To address your argument that there is such a strong weight of judicial decisions against us, we believe that pendent and ancillary jurisdiction, or some Canadian concept of pendent and ancillary jurisdiction, can exist side by side with these very decisions. The reason it can, simply put, is that the Supreme Court has not considered what the words “better Administration” actually mean. In so doing, it has not given efficacy to the expressed words of the legislator. It is trite to say “but I will”. Parliament does not speak gratuitously. I do, but Parliament does not.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Voilà l'explication.

M. Beram: Le projet de loi consacre les décisions de la Cour suprême du Canada qui ont été taxées de mauvaises.

Le sénateur Beaudoin: Mais il faut se rendre compte d'une chose: nous avons une Cour fédérale qui est très différente de la Cour suprême américaine.

M. Beram: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Il y a eu récemment l'affaire Pam-bina, que personne ne mentionne. Dans cet arrêt, le juge LaForest a dit clairement que, dans une certaine mesure, nous avons dans notre pays un système judiciaire unitaire. Le juge en chef Laskin a dit, dans certains arrêts, que la Cour fédérale est une cour spécialisée. Elle est très différente de la Cour fédérale américaine.

Le passage suivant m'étonne beaucoup:

Selon, nous, il existe un solide fondement constitutionnel à l'extension surbordonnée et pendante de la compétence des Cours fédérales, malgré les jugements de la Cour suprême dans les affaires Quebec North Shore, McNamara, Fuller et Roberts.

Que voulez-vous de plus? Il y a quatre arrêts importants contre vous. Dans notre système, c'est la Cour suprême qui a le dernier mot.

Le président: Même si elle a tort!

Le sénateur Beaudoin: Je n'irai pas jusqu'à dire qu'elle avait tort, mais si c'était le cas, il reste qu'il y a quatre arrêts contre vous.

M. Beram: Je suis d'accord avec vous. Je ne tiens absolument pas à me disputer avec les grands esprits de la Cour suprême.

Le président: J'avais l'impression que c'est ce que vous vouliez.

Le sénateur Cools: Ou le Sénat.

M. Beram: Ou le Sénat.

Permettez-moi de répondre à votre question de cette façon. Oui, notre Cour fédérale est différente de celle qui existe aux États-Unis, nos lois sont différentes des lois américaines. Cela va sans dire. Mais nous appliquons également un critère différent. Notre concept de compétence globale et accessoire est différent. J'utilise cette expression dans un sens très large.

Le sénateur Beaudoin: Voilà une autre grande différence.

M. Beram: Je m'attaquerai d'abord à la première.

En ce qui concerne l'argument que vous avez invoqué, à savoir qu'il y a d'importantes décisions judiciaires contre nous, nous croyons que ce concept de compétence globale et accessoire, ou le concept que pourrait développer le Canada, peut exister côte à côte avec ces mêmes décisions. La raison est très simple: la Cour suprême ne s'est pas penchée sur le vrai sens des mots «meilleure administration». Ce faisant, elle n'a pas donné de poids aux mots utilisés par le législateur. Il est facile de dire «mais je le ferai». Le Parlement ne fait pas de déclarations arbitraires. Moi oui, mais pas le Parlement.

[Text]

Senator Beaudoin: That is one argument. I disagree with that.

Mr. Beram: Fine.

Senator Beaudoin: We have the right to do that. But there is another argument. The other argument is “for the better Administration of the existing laws of Canada”, not the laws that may come.

Senator Lewis: Does that mean federal laws?

Senator Beaudoin: Of course.

Mr. Beram: The Supreme Court has been as clear as it can be on what that phrase means. I cannot sit here and say to the Senate that it should disregard those decisions. I am not doing that, by any means. I will go as far as saying that those decisions are unfortunate, in my view, but there is nothing we can do about that.

What we are saying is that there exists an avenue to ameliorate the meaning of those words, in fact to lend certain elasticity to them, so that some of the problems which we perceive—and certainly problems that we have not even thought of yet that might result from this bill—can be addressed in an easier way.

Senator Beaudoin: There are two other points. You are talking about an ancillary power. Section 101 gives jurisdiction to create the Supreme Court and the Federal Court, but does not change the division of powers between Ottawa and the provinces.

Mr. Beram: According to decisions of the Supreme Court, the words “laws of Canada” basically govern.

Senator Beaudoin: The laws of Canada within sections 91 and 92.

Mr. Beram: Having read those decisions, my understanding is simply this, and it goes back to Chief Justice Laskin's academic writings some years ago: Canada is not a unitary state. The division of powers which is consequential to that provision, the way he saw it, anyway, put the governance of civil procedure squarely in the hands of the provincial legislatures.

Senator Beaudoin: Of course.

Mr. Beram: His reasoning relies on what was intended by the words “laws of Canada.” Who am I to dispute that?

Mr. Loparco: Section 101 does say that, notwithstanding anything else in this act—

Senator Beaudoin: Notwithstanding section 92.14?

Mr. Loparco: Yes, notwithstanding section 92.14, and notwithstanding anything else in this act. Therefore, we say that this provision can be used for the “better Administration”, which means that if the “better Administration” requires that consequential proceedings occur, then they occur.

Senator Beaudoin: Does this give you the right to invade property and civil rights, even of the Civil Court of Quebec, and to give jurisdiction to the Federal Court?

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: C'est votre point de vue et je ne le partage pas.

M. Beram: C'est votre droit.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons le droit de le faire. Mais il y a un autre argument dont il faut tenir compte, celui qui concerne «la meilleure administration des lois du Canada», non pas des lois à venir.

Le sénateur Lewis: Est-ce que cela s'applique aux lois fédérales?

Le sénateur Beaudoin: Bien entendu.

M. Beram: La Cour suprême a été aussi claire qu'elle pouvait l'être dans l'interprétation qu'elle a donnée à ce passage. Je ne peux pas dire au Sénat de rejeter ces décisions. Ce n'est pas mon intention. Mais j'irai jusqu'à dire que ces décisions sont malheureuses, et que nous n'y pouvons rien.

À notre avis, il existe une façon d'améliorer le sens de ces mots, de leur donner une certaine souplesse, pour que certains des problèmes qui pourraient résulter de ce projet de loi—et les problèmes auxquels nous n'avons pas songé—puissent être réglés d'une façon plus simple.

Le sénateur Beaudoin: Il y a deux autres points que j'aimerais soulever. Vous parlez de pouvoir accessoire. L'article 101 donne le pouvoir de créer la Cour suprême et la Cour fédérale, mais ne modifie aucunement le partage des pouvoirs entre Ottawa et les provinces.

M. Beram: D'après les jugements de la Cour suprême, ce sont les mots «lois du Canada» qui priment.

Le sénateur Beaudoin: Les lois du Canada au sens des articles 91 et 92.

M. Beram: J'ai lu ces jugements et j'en suis venu à la conclusion suivante. Cela nous ramène à ce que le juge en chef Laskin a écrit il y a quelques années: le Canada n'est pas un état unitaire. Le partage des pouvoirs qui en résulte, à son avis, fait que les poursuites civiles sont la responsabilité des tribunaux provinciaux.

Le sénateur Beaudoin: Bien entendu.

M. Beram: Il fonde son raisonnement sur l'interprétation des mots «lois du Canada». Qui suis-je pour contester cela?

M. Loparco: L'article 101 dispose que, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi—

Le sénateur Beaudoin: Nonobstant l'article 92.14?

M. Loparco: Oui. Nonobstant l'article 92.14, et nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi. Par conséquent, si cette disposition peut être invoquée pour assurer une meilleure administration des lois, et que cela entraîne des procédures résultantes, et bien soit.

Le sénateur Beaudoin: Cela vous autorise-t-il à porter atteinte aux droits relatifs à la propriété et aux droits civils, même à la Cour civile du Québec, et de donner des pouvoirs à la Cour fédérale?

[Text]

Mr. Beram: Let us not lose sight of this, senator. This is within the meaning of the words "laws of Canada." The definition that the court has given to those words, in and of itself, acts as a very real brake to this pendent and ancillary jurisdiction, whatever, in fact, it is that we are urging.

By applying pendent and ancillary jurisdiction to the Federal Court, I do not believe that you will wind up with a court that can cavalierly stomp on the jurisdiction of every provincial superior court in the country—by now means.

We still have these decisions that say, for instance, that the laws of Canada cannot contemplate an action between two parties, as in Quebec North Shore, unless the criteria which the Supreme Court set down for the words "laws of Canada" are first met.

What we are saying is that in order to better administer those laws of Canada, one would logically assume that such accepted things as consequential proceedings would be applicable.

I do not think it can seriously be disputed that it did not better administer the laws of England in 1873 to, for instance, bring together the courts of equity and common law and to allow a defendant in an action to counterclaim against the plaintiff.

Senator Beaudoin: I agree with you that, because of the ancillary power doctrine, when the Parliament of Canada is legislating in the field of section 91, it may evade a paragraph of section 92.

Mr. Beram: Yes.

Senator Beaudoin: But I disagree with the proposition that in legislating under section 101 it may do the same thing.

Mr. Beram: If I may ask, why do you believe that?

Senator Beaudoin: Because section 101 concerns attributed power in the field of the administration of justice, notwithstanding section 92.14, but it is not attributive of legislative jurisdiction, notwithstanding sections 91 and 92.

Mr. Beram: It is interesting you should say that. Let me read you something that I find rather interesting:

—inasmuch as the power to establish a General Court of Appeals for Canada is given "notwithstanding anything in this Act"—*we are entitled to interpret this Clause as if it stood alone, or formed an Act by itself.*

Senator Beaudoin: Who said that?

Mr. Beram: That was John A. Macdonald speaking shortly after Confederation. That is found in the Public Archives of Canada, Sir John A. Macdonald Papers, Microfilm Reel No. C-1567, Volume 159.

Senator Beaudoin: I do not think you can quote Laurier or Macdonald every day in the Supreme Court.

[Traduction]

M. Beram: Il ne faut pas perdre de vue, sénateur, que cela s'inscrit dans le sens des mots «lois du Canada». La définition que le tribunal a donnée à ces mots constitue une entrave à cette compétence globale et accessoire, ou quelle que soit la compétence que nous visons.

En accordant une compétence globale et accessoire à la Cour fédérale, je ne crois pas que nous allons nous retrouver avec un tribunal qui peu cavalièrement empiéter sur les compétences de toutes les cours supérieures des provinces.

Il y a toujours les arrêts qui affirment, par exemple, que les lois du Canada ne peuvent servir de fondement pour envisager une poursuite entre deux parties, comme dans l'affaire Quebec North Shore, à moins que les critères établis par la Cour suprême à l'égard des mots «lois du Canada» ne sont d'abord satisfaits.

En fait, pour que les lois du Canada soient mieux administrées, il est normal de présumer que les procédures généralement reconnues, comme les procédures résultantes, seraient appliquées.

Je ne crois pas qu'on puisse vraiment soutenir que cette disposition n'a pas servi à assurer une meilleure administration des lois d'Angleterre en 1973 pour, par exemple, rassembler les cours d'équité et de common law et permettre à un défenseur de déposer une demande reconventionnelle contre un plaignant.

Le sénateur Beaudoin: Je conviens comme vous que, en raison du concept du pouvoir accessoire, le Parlement du Canada, lorsqu'il légifère dans les domaines visés par l'article 91, ne peut empiéter sur un des domaines visés par le paragraphe 92.

M. Beram: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Toutefois, je ne suis pas d'accord pour dire que, en légiférant en vertu de l'article 101, il risque de faire la même chose.

M. Beram: Et pourquoi pas?

Le sénateur Beaudoin: Parce que l'article 101 lui attribue un pouvoir dans le domaine de l'administration de la justice, nonobstant le paragraphe 92.94, mais non pas dans le domaine législatif, nonobstant les articles 91 et 92.

M. Beram: Ce que vous dites là est très intéressant. Permettez-moi de vous lire un passage que je trouve plutôt révélateur:

—dans la mesure où le pouvoir d'établir une Cour générale d'appel pour le Canada est conférée «nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi» — *nous sommes en droit d'interpréter cette disposition indépendamment des autres, ou comme si elle constituait une loi en elle-même.*

Le sénateur Beaudoin: Qui a dit cela?

M. Beram: C'était John A. Macdonald, peu de temps après la création de la Confédération. Vous trouverez ces propos dans les documents de Sir John A. Macdonald conservés par les Archives publiques du Canada, microfilm n° C-1567, volume 159.

Le sénateur Beaudoin: Il ne vous est pas toujours possible de citer Laurier ou Macdonald tous les jours à la Cour suprême.

[Text]

Mr. Beram: I could not resist answering your criticism with that. We can certainly split hairs infinitely on this. The point I would make is that historically those words were believed by the chief architect of Confederation in the Confederation deal to, in fact, elevate section 101 above and beyond.

I agree it has been 122 years since Confederation, and certainly the Supreme Court is the final arbiter of what these provisions mean.

Senator Beaudoin: Do you not agree that the Privy Council and the Supreme Court have interpreted the Constitution of Canada in a way that may differ considerably from Macdonald, Laurier and others?

Mr. Beram: By all means. I still cannot see that that, in and of itself, should be any justification to disregard a potential improvement and a means of better administering the laws of Canada.

I hope I am making myself clear. I do not want to get into a debate with you about this.

Senator Beaudoin: You have given me the impression that you want to reverse the trend of the jurisprudence at the Supreme Court level that seems to be clear cut.

Mr. Loparco: I disagree with that. In two of those cases, Chief Justice Laskin contemplated the possibility of consequential proceedings based on federal law. It was only in *Fuller Construction* that Chief Justice Pigeon turned that down. Chief Justice Laskin never turned that down in the *McNamara Construction* case nor in the *Quebec North Shore* case.

In addition, in the *Fuller Construction* case, Justice Martin, I believe, strongly disagreed with that point. So it is not the entire Supreme Court of Canada that holds a particular view of pendent and ancillary jurisdiction. Therefore, if there is a dispute—

Senator Beaudoin: Even if it is a majority, there are four cases. Whether it is unanimous or the majority, it is still a bit strong.

Mr. Beram: Yes, it is. It is also difficult to overcome. I will go further than that and say that it is difficult, after these cases have been festering for 12 or 15 years, for Parliament to try to second guess the Supreme Court of Canada's interpretation.

We are not so naive as to think that we can have that kind of sway over Parliament; however, part of the reason we are appearing before this committee is that we want to get this on the record, because we believe that this is not the last Parliament will see of this legislation, which is attempting to correct the flaws and problems of Federal Court jurisdiction. As long as we have a Supreme Court of Canada that attempts to constrain that jurisdiction—which certainly appears to provide for the kinds of jurisdictions we are arguing—I predict that there will be future problems.

When the future legislator puts pen to paper and decides how best he will solve these problems, it is hoped, at the very least, that the record of this particular meeting, and any other published material that might come from the research I have

[Traduction]

M. Beram: Je ne pouvais résister à la tentation de vous répondre avec cela. On peut discuter longuement de cette question. Ce que j'essaie de vous dire, c'est que, d'après le principal architecte de la Confédération, ces mots devaient conférer à l'article 101 un caractère suprême.

Je conviens avec vous que 122 ans se sont écoulés depuis la Confédération, et que la Cour suprême a le dernier mot sur le sens à donner à ces dispositions.

Le sénateur Beaudoin: Ne croyez-vous pas que le Conseil privé et la Cour suprême ont donné à la constitution du Canada une interprétation qui diffère considérablement de celle de Macdonald, Laurier et les autres?

M. Beram: Oui. Toutefois, je ne crois pas que ce facteur devrait à lui seul nous empêcher de trouver des moyens de mieux administrer les lois du Canada.

J'espère que ma position est claire. Je ne tiens pas à me lancer dans une longue discussion là-dessus.

Le sénateur Beaudoin: Vous me donnez l'impression de vouloir renverser la direction, pourtant bien claire, qu'a pris la jurisprudence de la Cour suprême.

M. Loparco: Je ne suis pas d'accord. Dans deux de ces affaires, le juge en chef Laskin a envisagé la possibilité de procédures consécutives lorsqu'il s'agissait de lois fédérales. C'est uniquement dans l'affaire *Fuller Construction* que le juge en chef Pigeon a rejeté cette possibilité. Pour sa part, le juge en chef Laskin ne l'a jamais fait dans les affaires *McNamara Construction* ou *Quebec North Shore*.

De plus, le juge Martin différait fortement d'opinion dans l'affaire *Fuller Construction* et, à mon avis, c'était précisément à ce sujet. Tous les juges de la Cour suprême du Canada ne sont donc pas du même avis en ce qui concerne la notion de «compétence globale et accessoire». Par conséquent, s'il y avait litige...

Le sénateur Beaudoin: Même si c'était l'avis d'une majorité, quatre jugements ont déjà été rendus. C'est un argument de poids, même s'il y avait unanimité ou majorité.

M. Beram: C'est en effet assez difficile à surmonter. J'irai encore plus loin et je dirai que le Parlement aura encore plus de difficultés, à comprendre l'interprétation donnée par la Cour suprême du Canada lorsque l'abcès sera là depuis 12 ou 15 ans.

Nous ne sommes pas assez naïfs pour espérer influencer le Parlement; toutefois, si nous comparaissons devant le Comité, c'est que nous voulons que notre point de vue soit officiellement consigné, et parce que c'est la dernière fois, à notre avis, que le Parlement étudie une mesure législative destinée à remédier aux problèmes concernant la compétence de la Cour fédérale. Aussi longtemps que la Cour suprême essaiera de limiter le champ de compétence de la Cour fédérale, ce qui donne lieu à la restriction des compétences que nous contestons, je suis certain que d'autres problèmes surgiront.

Lorsque de futurs législateurs tenteront de résoudre au mieux ces problèmes, nous espérons qu'ils consulteront et tiendront compte des procès-verbaux de la présente audience et

[Text]

done or research done by others, might be weighed in the balance.

Having said that, we have come with a solution, if you will. I have several copies of this.

Senator Cools: The witness, Mr. Chairman, has said "We believe." Who are "we"?

Mr. Beram: Myself and my colleague, Mr. Loparco.

Senator Cools: It is the two of you individually?

Mr. Beram: Yes. I want to make it clear that we are not appearing here on behalf of the Federal Court. It would not sanction that, even if that were its wish.

Senator Cools: Perhaps the record could be crystal clear. When I received notice of the meeting I was under a different impression.

Mr. Beram: We were quite shocked to read the same thing.

Senator Cools: Yes, so the record should be abundantly clear that these are the voices of two young, energetic lads.

Mr. Loparco: I believe that there are more than the two of us. It just happens that we are the ones who came here, for whatever reason.

Senator Cools: That is what the record will show.

Mr. Beram: You are absolutely right, senator, and I thank you for that. The record really should reflect that.

What I believe you have before you now is this rather hasty attempt at drafting a provision which, if it were a perfect world, in my view, might be included in Bill C-38. It is an attempt to borrow the phrase "pendent and ancillary jurisdiction" for the Federal Court to design a seamless web of legislation.

The Chairman: This is your idea of a parallel court.

Mr. Beram: If I get on to that, we might never get out of here tonight.

What this provision tries to do is confront a future Supreme Court of Canada with the words "better Administration". That court has managed consistently to sidestep those words. I must say that it would probably be easier for a legislative drafter who is more skilled in this respect to draw up such a provision, but the reason for the provision is simply that we would like to see the Supreme Court of Canada determine what those words mean. Then it can finally put to rest this whole topic of whether or not pendent and ancillary jurisdiction, or at least some jurisdiction to entertain a limited counter-claim or consequential proceedings in the Federal Court, might exist.

Senator Beaudoin: Even if it is provincial law?

Mr. Loparco: No, not in the context of provincial law, in the context of federal law.

Senator Beaudoin: Take for example tort and contracts in common law and contrats et délits en droit civil. Do you want

[Traduction]

d'autres documents issus des recherches que moi-même et d'autres ont fait à ce sujet.

Cela étant dit, nous sommes arrivés à une solution que je vous présenterai, si vous me le permettez. J'en ai plusieurs copies.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, le témoin a dit «À notre avis». De qui exactement s'agit-il?

M. Beram: Moi-même et mon collègue, M. Loparco.

Le sénateur Cools: Vous deux seulement, à titre personnel?

M. Beram: Oui. Je tiens à préciser que nous ne comparaissons pas au nom de la Cour fédérale. Elle ne l'aurait pas approuvé même si elle avait été d'accord.

Le sénateur Cools: Il faudrait que le procès-verbal soit très clair à ce sujet. Lorsque j'ai été avisé de la tenue de l'audience, j'avais une toute autre impression.

M. Beram: Nous avons également été très étonnés.

Le sénateur Cools: Il faudrait donc indiquer clairement dans le procès-verbal qu'il s'agit de l'opinion de deux jeunes gens entreprenants.

M. Loparco: Je pense cependant que beaucoup d'autres personnes partagent notre opinion. C'est tout à fait par hasard que nous sommes les deux seuls à l'exprimer.

Le sénateur Cools: Ce sera indiqué clairement dans le procès-verbal.

M. Beram: Vous avez tout à fait raison, sénateur, je vous en remercie, le procès-verbal doit clairement l'indiquer.

Vous avez maintenant devant vous une disposition rédigée en toute hâte qui, si notre vœu pouvait être exaucé, figurerait dans le projet de loi C-38. C'est une tentative pour appliquer à la Cour fédérale la notion de «compétence globale et accessoire».

Le président: C'est votre idée d'un tribunal parallèle.

M. Beram: Si j'aborde cette question, nous risquons de ne pas pouvoir sortir d'ici ce soir.

Ce que nous essayons de faire ici c'est de forcer une future Cour suprême du Canada à se pencher sur le sens des mots «meilleure exécution». La cour suprême a toujours esquivé ces mots. Je dois dire qu'il aurait probablement été préférable qu'un rédacteur juridique plus versé dans ce domaine se penche sur la question, mais nous souhaitons simplement que la Cour suprême du Canada détermine, un jour, la signification de ces mots. On pourrait alors savoir une fois pour toutes, si la notion de «compétence globale et accessoire» peut vraiment être appliquée à la Cour fédérale et si cette dernière a compétence relativement à des mises en cause ou à des procédures consécutives.

Le sénateur Beaudoin: Même dans le contexte de lois provinciales?

M. Loparco: Non, pas dans le contexte de lois provinciales, mais plutôt dans le contexte de lois fédérales.

Le sénateur Beaudoin: Prenez par exemple les notions de «tort and contracts» en common law et celles de «contrats et

[Text]

the Federal Court to rule on those areas if they are consequential?

Mr. Beram: Only to the extent that the matter that is already before the Federal Court is one that comes within the laws of Canada and the Supreme Court has already told us what that law is. It is, if I may so, a limited category of matters.

Senator Beaudoin: That is because the Federal Court may be involved in the field of common law and civil law, and I agree with you when it comes to dealing with contracts or torts. But you want to give what you call an ancillary jurisdiction to the court in such cases instead of referring them to the provincial court, which are what we call courts "de droit commun".

Mr. Beram: That is right.

Senator Beaudoin: And you think that is constitutional?

Mr. Beram: My answer, simply put, is yes. I may be wrong, and I see Mr. Molot with a cheshire cat grin in the back of the room. Certainly a lot of eminent minds at the Department of Justice will disagree with me.

Senator Beaudoin: You think it would be constitutional in spite of the four cases already decided by the court?

Mr. Beram: There were two cases decided, senator.

Senator Beaudoin: Do you not think you are being optimistic?

Mr. Beram: Oh, yes, I am a born optimist, but I am young.

Senator Flynn: What do you suggest for old people?

Mr. Beram: I could not resist, senator, but I have seen many old optimists.

Senator Flynn: The perspective is not the same, I can assure you.

Mr. Beram: Yes, even with my years I am beginning to learn that.

Senator Beaudoin: You agree, of course, that if it is challenged it will go before the same court?

Mr. Beram: It will be the same court. Whether or not the minds on that court will be persuaded otherwise is a matter which only the future can tell.

Senator Beaudoin: But you agree that your proposal will take a reversal of jurisprudence?

Mr. Loparco: No.

Mr. Beram: No, not necessarily, senator. This is my point. If we stop our analysis of section 101 at those words, "laws of Canada," then yes, senator, you are right. There is nothing more that we can do about it.

Senator Beaudoin: You may be right in ten years from now, I do not know.

[Traduction]

délits» en droit civil. Voudriez-vous que la Cour fédérale se prononce sur tout cela dans le cas de procédures consécutives?

M. Beram: Seulement dans la mesure où il y a déjà un litige devant la Cour fédérale et où sont en cause des lois du Canada. La Cour suprême nous a déjà dit qu'il s'agit, si je peux me permettre de le dire, d'une catégorie relativement limitée de questions.

Le sénateur Beaudoin: La Cour fédérale peut avoir à trancher des questions en common law et en droit civil lorsqu'il s'agit de contrats ou de délits. Vous voulez lui donner ce que vous appelez une «compétence accessoire» dans ces cas-là, plutôt que de renvoyer ces litiges à une Cour provinciale, que nous appelons des cours de droit commun.

M. Beram: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous pensez que cela serait conforme à la constitution?

M. Beram: Oui. J'ai peut-être tort, je vois bien que M. Molot, au fond de la salle, a un sourire narquois; je suis certain qu'un grand nombre d'éminents juristes du ministère de la Justice ne seront pas d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Vous pensez que cela serait conforme à la constitution malgré les quatre décisions déjà rendues par la Cour suprême?

M. Beram: Des décisions ont été rendues dans deux affaires seulement, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Ne pensez-vous pas que vous êtes optimiste?

M. Beram: Oui. Je suis un optimiste invétéré, mais je suis jeune.

Le sénateur Flynn: Que recommandez-vous à ceux qui ne le sont plus?

M. Beram: J'ai déjà rencontré un grand nombre de vieux optimistes.

Le sénateur Flynn: La perspective n'est pas la même, je vous l'assure.

M. Beram: Oui, même à mon âge, je commence à m'en rendre compte.

Le sénateur Beaudoin: Vous reconnaissez toutefois que, s'il y avait contestation, la question serait réexaminée par le même tribunal?

M. Beram: Oui, naturellement, mais seul l'avenir nous dira si les membres de ce tribunal, à ce moment-là, verront les choses différemment.

Le sénateur Beaudoin: Vous reconnaissez cependant qu'il s'agirait d'un renversement de la jurisprudence?

M. Loparco: Non.

M. Beram: Pas nécessairement, voilà justement ce sur quoi repose mon argument. Si notre analyse de l'article 101 s'arrête à ces mots «lois du Canada», alors, sénateur, vous avez raison, nous ne pouvons rien faire de plus.

Le sénateur Beaudoin: Vous aurez peut-être raison, dans dix ans d'ici, je ne sais pas.

[Text]

Mr. Beram: We may be. It is our position that the complete wording of section 101 has never been adequately considered. In order to give complete effectiveness to that section, one must consider what is meant by those words "better Administration".

Senator Flynn: You have to prove those words. You have to bring evidence that they will result in better administration.

Mr. Beram: Yes.

Senator Flynn: Suppose they do not. You could then argue that the court should be abolished.

Mr. Beram: Sure. I do not think anyone would advocate the idea of creating an institution that would only be retrogressive in that respect, but it is not our belief that that would be the case, in particular, senator, when you consider that the unique advantage the Federal Court has is this unitary concept of a national writ.

Senator Flynn: On this point I think you are going a little too far. It could be corrected, mind you, if you had reciprocity for the simplification of judgment, simplification and reciprocity in the institution. That would be a better solution.

Mr. Loparco: The province of Quebec does not accept reciprocal enforcement of judgment type legislation. I think that is the only province like that right now.

Senator Flynn: No, there are ways of exemplification of a judgment in the province of Quebec, as there are everywhere else. Perhaps they are not uniform, but they are there.

Mr. Loparco: I realise that, but the purpose of this bill, as I said, is to simplify the multiplicity of proceedings.

Senator Flynn: Well, you are not simplifying it. You are simplifying it for the type of judgment that you could obtain in the Federal Court, but take, for example, maintenance orders.

Mr. Beram: That is one example we mentioned, yes.

Senator Flynn: They would never be based on a judgment of the Federal Court.

Mr. Beram: Oh, no, although I am aware of one case, senator, the Weniuk case of a few years ago, in which the court was turned to by the holder of a divorce.

Mr. Loparco: It was an enforcement-of-custody order.

Mr. Beram: Yes, and the individual was able to sidestep and avoid having to go to a different province to register that order simply by having recourse to the Federal Court.

Senator Flynn: What kind of recourse?

Mr. Loparco: The Federal Court has jurisdiction.

[Traduction]

M. Beram: Peut-être. Nous soutenons que la formation complète de l'article 101 n'a jamais été examinée adéquatement. Pour le faire, il faudrait se pencher sur la signification des mots «meilleure exécution».

Le sénateur Flynn: Il vous faudrait prouver qu'il en résulterait une «meilleure exécution des lois du Canada».

M. Beram: Oui.

Le sénateur Flynn: Supposons qu'on conclut que ce n'est pas le cas, on pourrait alors avancer que ce tribunal doit être supprimé.

M. Beram: À mon avis, personne ne recommanderait le maintien d'une institution rétrograde sous ce rapport, mais nous ne pensons pas que ce serait le cas, en particulier si vous tenez compte de l'avantage unique que constitue le bref national de la Cour fédérale.

Le sénateur Flynn: Sur ce point, je pense que vous allez un peu trop loin. On pourrait cependant corriger en parlant, par exemple, de réciprocité pour la simplification des ordonnances, simplification et réciprocité au sein de l'institution. Ce serait une meilleure solution.

M. Loparco: Le Québec n'accepte pas de lois de ce type visant l'application réciproque d'une ordonnance. Je pense cependant que c'est la seule province qui adopte cette attitude jusqu'à maintenant.

Le sénateur Flynn: Il existe des moyens de faire exécuter une ordonnance au Québec, comme partout ailleurs. Peut-être que ce ne sont pas les mêmes, mais il y en a.

M. Loparco: J'en suis conscient, mais ce projet de loi a pour but, comme je l'ai dit, de réduire la multiplicité des procédures.

Le sénateur Flynn: Vous n'êtes pas en train de le simplifier. Vous le simplifiez uniquement pour le type de jugement que vous pourriez obtenir de la Cour fédérale. Prenez, par exemple, une ordonnance d'obligations alimentaires.

M. Beram: C'est précisément l'exemple que nous avons mentionné.

Le sénateur Flynn: Ces ordonnances ne reposeront jamais sur une décision de la Cour fédérale.

M. Beram: Je connais pourtant un cas, sénateur, dans l'affaire Weniuk, une personne qui avait obtenu le divorce s'était adressée à la Cour fédérale.

M. Loparco: Il s'agissait de faire exécuter une ordonnance de garde d'enfant.

M. Beram: Oui, et la personne en question n'a pas eu à se déplacer et à se rendre dans une autre province pour faire exécuter cette ordonnance, tout simplement parce qu'elle s'était adressée à la Cour fédérale.

Le sénateur Flynn: Quel type de recours?

M. Loparco: C'était de la compétence de la Cour fédérale.

[Text]

Senator Flynn: Yes, over divorce, I understand that, but the Federal Court does not entertain divorce cases, nor does it entertain a maintenance order.

Mr. Loparco: No, but that case is a perfect example of how it is simple and cost efficient to enforce such matters in the Federal Court.

Senator Flynn: Are you sure of that?

Mr. Loparco: Oh, I am 100 per cent sure of that, and I am sure Mrs. Weniuk, who was chasing her husband for the money, would agree with me.

Mr. Beram: Part of the problem is in perception, I would submit, senator. The Federal Court has never really been accepted by the legal profession in Canada as much as I think perhaps its creators would have liked to have seen. Part of that problem is simply that lawyers are trained provincially. I stand before you as a recent graduate of the bar admissions course here in Ontario. We get very limited exposure to Federal Court procedure, and by and large when we are confronted with a legal problem we think of our solution provincially.

Mr. Loparco: I think we should make it clear that we are not against provincial courts having jurisdiction in federal law or concurrent jurisdiction if it is not a problem for the litigants. When the parties are totally within the province and the enforcement is totally within the province, we do not have any problem with the provincial courts having jurisdiction. We are saying that with multiple parties this bill does not solve the problems that it purports to solve.

We believe that there is a better solution. If the solution is not incorporated at some point, the litigation will continue and we will be here again in 10 or 15 years' time.

The Chairman: You will, we won't.

Senator Flynn: You seem to think that the Federal Court is a privileged court.

Mr. Beram: Privileged in what respect, senator?

Senator Flynn: You seem to be saying that it is a better court from which to get a judgment or that it is a better court before which to proceed. You would rather go to the Federal Court than to a superior court of a province.

Mr. Beram: No, senator, don't get me wrong. Perhaps I am not making myself clear. I am not arguing here that the Federal Court should be favoured amongst all courts in the country, not at all. What I am saying is that the Federal Court does offer a unique advantage or two, one of which is this national writ, this scope of a Federal Court decision. It would be nice to see that particular mechanism available to any litigant.

Senator Flynn: Yes, but that is it—that is your point.

Mr. Beram: I am sorry, senator, I think I am missing your point.

Senator Flynn: You say that it is a better system than that involving provincial courts.

Mr. Beram: It has an attribute that can be used and, one would think, should be used.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Oui, en matière de divorce, je sais; la Cour fédérale ne peut cependant entendre de causes de divorce, ni accueillir une affaire de pension alimentaire.

M. Loparco: Peut-être, mais il s'agit cependant d'un très bon exemple montrant comment il est plus simple et plus rentable de faire exécuter ces ordonnances par la Cour fédérale.

Le sénateur Flynn: En êtes-vous certain?

M. Loparco: Oui, et je suis également certain que Mme Weniuk, qui poursuivait son ex-mari, serait également d'accord.

M. Beram: Une bonne partie du problème, à mon avis, en est un de perception. Les avocats n'ont jamais eu recours à la Cour fédérale autant que l'espéraient ses créateurs. Une partie de ce problème est due au fait que les avocats ont une formation provinciale. J'ai moi-même été admis récemment au barreau de l'Ontario. Nous sommes très peu exposés à la procédure de la Cour fédérale et, lorsque nous sommes confrontés à un problème juridique, nous pensons en général à une solution provinciale.

M. Loparco: Je pense que nous devrions souligner clairement que nous ne nous opposons pas à ce que des tribunaux provinciaux aient compétence en matière de lois fédérales ou une compétence concurrente si cela ne pose pas de difficultés aux parties à un litige. Si les parties sont toutes dans la même province et que l'application se fera dans cette même province, nous ne voyons pas pourquoi les tribunaux provinciaux n'auraient pas compétence. Toutefois, lorsqu'il y a un grand nombre de parties, ce projet de loi n'apporte aucune solution aux problèmes qu'il devait résoudre.

Nous pensons qu'il existe une meilleure solution. Si la solution n'est pas appliquée à un moment donné, nous devons encore traiter de cette question dans 10 ou 15 ans.

Le président: Cela est vrai pour vous, pas pour nous.

Le sénateur Flynn: Vous semblez penser que la Cour fédérale est un endroit privilégié.

M. Beram: Sous quel rapport, sénateur?

Le sénateur Flynn: Vous semblez dire qu'il est préférable d'obtenir une ordonnance de ce tribunal et que vous vous adresseriez de préférence à la Cour fédérale plutôt qu'à une cour supérieure d'une province.

M. Beram: Non sénateur, ne vous méprenez pas. Je ne suis peut-être pas assez clair. Je ne dis pas qu'il faudrait préférer la Cour fédérale à tous les autres tribunaux du pays, pas du tout. Je dis simplement que la Cour fédérale offre un ou deux avantages, dont l'un est le bref national. Il serait bien que n'importe quelle partie à un litige puisse avoir accès à ce mécanisme.

Le sénateur Flynn: C'est votre argument.

M. Beram: Je regrette Sénateur mais je ne comprends pas ce que vous voulez dire.

Le sénateur Flynn: Vous dites que c'est un système supérieur à celui des cours provinciales.

M. Beram: C'est une particularité qui pourrait être utilisée et qui devrait être utilisée.

[Text]

Senator Flynn: If we follow your reasoning, we should transfer jurisdiction to the Federal Court in all possible situations.

Mr. Beram: Then it would be a unitary court system, senator.

Senator Beaudoin: It would be simpler.

Mr. Beram: I agree.

Senator Flynn: That would be the case if we were to follow your argument. You are certainly not of the same view as the Attorney General of British Columbia.

Mr. Beram: No, I would say that we probably do not see eye to eye on this matter.

Senator Flynn: We have the two extremes.

Mr. Beram: On the other hand, we do not agree with the abolishment of the Court of Appeal of British Columbia, either.

Senator Flynn: It may be a good idea, for all we know.

Mr. Loparco: We think that when it is in the interest of all litigants and the litigants are not contained within the provincial boundary, it is simpler to deal with the Federal Court when dealing with federal law. That is basically our point.

Senator Flynn: Our future confrère has had nice experiences, we can see that, but he will mature.

Mr. Beram: I will.

Senator Beaudoin: I wonder whether the whole debate now is not a question of ideology, in the sense that in the United States there is a system of a Federal Court—that is one system. I do not know it well, but perhaps it is the best in the world. In Canada we have another system. As far as I know it works adequately.

Mr. Beram: It the system worked adequately, senator, you would not have this bill before you.

Senator Beaudoin: It may be that for certain reasons you would prefer the American system to the Canadian system.

Mr. Beram: It is not a question of preferring the American system at all, senator. It is a question of giving full effect to the Canadian system, which sits latently dormant in section 101.

Senator Cools: That is an interesting thought.

Mr. Beram: It is simply a means, as I said earlier, by which to try to provide a certain elasticity to the jurisdiction of the court, only to the extent that it would better administer the laws of Canada.

The Chairman: Honourable senators, we have made several references to a document which our witnesses have left with us suggesting amendments. I will ask the reporter to append that document to the proceedings of this day and we will take those amendments as if they have been read into the record.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: À la limite, nous devrions transférer toutes les compétences à la Cour fédérale dans le plus grand nombre possible de cas.

M. Beram: Nous aurions alors un système unitaire.

Le sénateur Beaudoin: Ce serait certainement plus simple.

M. Beram: Je suis d'accord.

Le sénateur Flynn: Ce serait le cas si nous suivions votre raisonnement jusqu'au bout. Vous n'êtes certainement pas du même avis que le procureur général de la Colombie-Britannique.

M. Beram: Je dirais en effet que nous ne voyons pas les choses du même œil à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Nous avons les deux points de vue extrêmes.

M. Beram: Par ailleurs, nous n'entrevoions pas non plus l'abolition de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Flynn: Ce serait peut-être une bonne idée, compte tenu de ce que nous savons.

M. Loparco: Nous pensons que ce serait dans l'intérêt des parties à un litige d'avoir recours à la Cour fédérale dans le contexte de lois fédérales et lorsque toutes les parties ne viennent pas de la même province. Essentiellement, c'est notre point de vue.

Le sénateur Flynn: Notre futur confrère a eu de belles expériences, nous pouvons le constater, mais il vieillira.

M. Beram: Certainement.

Le sénateur Beaudoin: Je me demande si le débat, pour l'essentiel, ne découle pas d'une question d'idéologie, dans le sens où, aux États-Unis, il existe un système unitaire de tribunaux fédéraux. Je ne le connais pas très bien, mais c'est peut-être le meilleur au monde. Au Canada nous avons un autre système. Autant que je sache, il fonctionne assez bien.

M. Beram: S'il fonctionnait bien, Sénateur, vous n'auriez pas à étudier le projet de loi qui est devant vous.

Le sénateur Beaudoin: Vous préférez peut-être le système américain au système canadien pour certaines raisons.

M. Beram: Là n'est pas la question. Il s'agit plutôt de rendre le système canadien le plus efficace possible comme le prévoit l'article 101.

Le sénateur Cools: C'est une idée intéressante.

M. Beram: C'est simplement un moyen, comme je l'ai dit plutôt, de donner une certaine souplesse à la compétence du tribunal, uniquement dans la mesure où cela permettrait une meilleure exécution des lois du Canada.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons fait plusieurs fois allusion à un document que nous ont remis nos témoins et qui contient des propositions d'amendement. Je demanderai au sténographe de joindre ce document aux procès-verbal d'aujourd'hui, afin qu'il y figure comme s'il avait été lu.

[Text]

(For text of document, see Appendix LEG-6-1).

Mr. Loparco: There is one more solution. This is our compromise solution.

Senator Cools: The parallel to the parallel.

Mr. Loparco: This is the more palatable one, I think.

The Chairman: I did not know how complete you were. I am worried about Senator Cools leaving and then losing the time for this committee.

Mr. Beram: I will conclude my remarks.

First, there is a lot of evidence that I have not had an opportunity to canvass. I hope to do so in a future publication. That is still speculative at this point, but I hope that it turns out this way.

You have before you the provision that we drafted in our own way, which assumes that Parliament will agree that there is room for this pendent and ancillary jurisdiction.

However, if Parliament chooses not to follow our advice—which it appears is a distinct possibility—we suggest that Parliament look at clause 16 of the bill as it now reads. Clause 16 of the bill, section 50.1 of the prospective act, states:

The Court shall, on application of the Attorney General of Canada, stay proceedings in any cause—

And so on. We should like to see the word “shall,” the mandatory language, removed and the word “may” inserted. This would have the benefit of leaving the possibility open. Where a trial division judge is confronted with a circumstance like that, he will be loathe to deny the stay. In all likelihood he will not deny the stay because of the weight of the Supreme Court decisions that we have seen.

However, there exists—as we have been trying to demonstrate—some room for future development of the law. By changing that mandatory language to permissive language, perhaps over the years such jurisdiction may be discovered for the first time.

There is nothing more that I can bore you with at this time except to say that what we are saying here is recognized; it is quizzical, if not heretical.

We want to thank you for bearing with us and for giving us the opportunity to get this on the record. Who knows what the future might hold? With that, I conclude my remarks.

The Chairman: Thank you very much for coming and for your thoughtful presentation. We thank you both.

Mr. Loparco: I thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Molot, before Senator Cools leaves is there anything that you wish to add to this already large volume of evidence?

Mr. Molot, Senior General Counsel, Department of Justice: I do not think I can improve upon the questions and comments made by members of the committee.

[Traduction]

(Pour le texte du document, voir Annexe LEG-6-1)

M. Loparco: Il y a une autre solution, c'est notre solution de compromis.

Le sénateur Cools: Le parallèle au parallèle.

M. Loparco: C'est, je pense, la plus facile à accepter ou à appliquer.

Le président: Je ne savais pas que vous aviez remis quelque chose d'aussi complet. Je crains que le sénateur Cools ne nous quitte et qu'elle manque cela.

M. Beram: Je vais conclure mes observations.

Premièrement, je n'ai pas eu le temps de tout examiner. J'espère le faire pour une publication future. Ce n'est encore qu'à l'état de projet, mais j'espère vraiment le faire.

Vous avez devant vous la disposition que nous avons rédigée nous-mêmes, et qui suppose que le Parlement reconnaîtra qu'il y a place pour la notion de compétence globale et accessoire.

Toutefois, si le Parlement décide de ne pas tenir compte de notre avis, ce qui est également possible, nous proposons que le Sénat ou le Parlement examine la formulation de l'article 16 du projet de loi. L'article 16 du projet de loi, article 50.1 de la loi, porte que:

Sur requête du procureur général du Canada, la Cour ordonne la suspension des procédures relatives à toutes réclamations...

Et ainsi de suite. Nous aimerions que le mot «ordonne», qui a une connotation d'obligation, soit remplacé par les mots «peut ordonner». Ainsi, on ne supprimerait pas toutes les possibilités. Dans un cas semblable, un juge de la division d'instruction répugnerait à refuser la suspension des procédures. Il est probable qu'il ne refuserait pas cette suspension à cause des décisions rendues par la Cour suprême.

Toutefois, comme il est possible que la loi soit modifiée à l'avenir, l'utilisation de mots moins rigides ne donne pas un caractère aussi obligatoire à la disposition, et peut-être, au fil des ans, redécouvrons-nous ce domaine de compétence.

Je n'ai rien de plus à ajouter qui risquerait de vous ennuyer, sauf pour dire qu'on pourrait reconnaître que ce que nous proposons est chevaleresque, sinon hérétique.

Nous vous remercions de nous avoir écoutés et de nous avoir donné l'occasion d'exposer officiellement notre point de vue. Qui sait ce que l'avenir nous réserve? C'est ainsi que je conclus mes observations.

Le président: Je vous remercie beaucoup d'être venu et pour votre exposé bien pensé. Nous vous remercions tous les deux.

M. Loparco: Je vous remercie beaucoup Monsieur le président.

Le président: M. Molot, avant que le sénateur Cools ne nous quitte, y a-t-il quelque chose que vous aimeriez ajouter à cette quantité déjà importante de témoignages?

M. Molot, conseiller juridique principal, ministère de la Justice: Je ne pense pas pouvoir ajouter quoi que ce soit qui

[Text]

The Chairman: I think you could. Honourable senators, what is your wish?

Senator Beaudoin: For this meeting?

The Chairman: For this meeting and this bill.

Senator Cools: Is this our last meeting?

Senator Flynn: Are they our last witnesses?

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: They are the last witnesses?

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: I see. And Mr. Molot will not be back?

The Chairman: We cannot get him further back than he is now. He is seated at the back of the room.

Senator Beaudoin: Can we have another meeting? I have to leave, as does Senator Cools.

Senator Flynn: We have a bill which was referred to us this afternoon concerning the Desjardins Mutual Life Assurance Company.

The Chairman: But we have to wait a week before we can consider it.

Senator Flynn: Would you like to report the bill now?

The Chairman: The leadership has asked me to do that.

Senator Flynn: I will leave the motion to my friend.

Senator Beaudoin: I am in favour of Bill C-38. I will move that we report it.

The Chairman: Report the bill without amendment?

Senator Beaudoin: Yes.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Loparco: Was the letter that we originally sent to you included in the record? We should like that to be attached to the record as well. It is probably more eloquent than our presentation today.

The Chairman: It is not on the record, but we will see to it that it is attached to the printed proceedings of the committee.

(For text of letter see Appendix LEG-6-2).

Mr. Loparco: Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

améliorerait ou compléterait les questions et observations des membres du Comité.

Le président: Je pense que vous pouvez. Honorables sénateurs, qu'en pensez-vous?

Le sénateur Beaudoin: Pour la présente séance?

Le président: Pour la présente séance et le projet de loi que nous avons devant nous.

Le sénateur Cools: Est-ce notre dernière séance?

Le sénateur Flynn: Ils étaient nos derniers témoins?

Le président: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Les derniers?

Le président: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je vois. Et M. Molot ne reviendra pas?

Le président: Nous ne pouvons pas demander beaucoup plus à M. Molot.

Le sénateur Beaudoin: Pouvons-nous avoir une autre séance? Je dois quitter, tout comme le sénateur Cools.

Le sénateur Flynn: Cet après-midi, on nous a confié un projet de loi concernant la Compagnie d'assurance-vie Desjardins.

Le président: Nous devons cependant attendre une semaine avant de l'examiner.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous faire rapport sur le projet de loi dès maintenant?

Le président: On m'a demandé de le faire en haut lieu.

Le sénateur Flynn: Je laisserai à mon collègue le soin de présenter la motion.

Le sénateur Beaudoin: Je suis en faveur du projet de loi C-38, je propose que nous en fassions rapport.

Le président: Que nous en fassions rapport sans modification?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Loparco: La lettre que nous vous avons fait parvenir figure-t-elle au procès-verbal? Nous aimerions qu'elle y soit jointe aussi. Elle est probablement plus éloquente que notre exposé d'aujourd'hui.

Le président: Elle ne figure pas au procès-verbal, mais nous verrons à ce qu'elle le soit.

(Pour le texte de la lettre, voir Annexe LEG-6-2).

M. Loparco: Je vous remercie beaucoup.

Le Comité s'ajourne.

APPENDIX "LEG-6-1"

FEDERAL COURT PENDENT
AND
ANCILLARY JURISDICTION

1. (1) Where any proceeding is before the Federal Court, the Court shall determine any consequential proceedings, where to do so will provide for the better administration of justice.

(2) For the purpose of subsection (1), the phrase "better administration" shall be deemed to empower the court to arrive at a final determination of all matters arising from and consequential to the initial proceeding in the most advantageous, speedy, economical and satisfactory manner.

(3) For the purpose of subsection (1) "Consequential Proceedings" means any proceeding arising from the same transaction or series of transactions which give rise to the matter properly before the court, and which would otherwise constitute a separate action. Without limiting the generality of the foregoing, this includes,

- (a) Counterclaims, and
- (b) Third and subsequent party claims.

APPENDICE «LEG-6-1»

COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE DANS
LES AFFAIRES EN INSTANCE ET
COMPÉTENCE SUBORDONNÉE DE LA COUR FÉDÉ-
RALE

1 (1) Lorsque des procédures sont en instance devant la Cour fédérale, la Cour doit se prononcer sur toutes procédures consécutives, lorsque c'est dans le meilleur intérêt de la justice.

(2) Aux fins du paragraphe 1, les mots «meilleur intérêt» sont réputés autoriser la Cour à prendre une décision finale sur toutes les questions découlant des procédures initiales, de la façon la plus avantageuse, expéditive, économique et satisfaisante.

(3) Aux fins du paragraphe 1, «Procédures consécutives» désigne toute procédure découlant de la même transaction ou série de transactions à l'origine de l'affaire dont est saisi le tribunal, et qui constituerait autrement une action distincte. Sans limiter la généralité de ce qui précède, cette expression inclut

- a) les demandes reconventionnelles et
- b) les mises en cause

APPENDIX "LEG-6-2"

March 1, 1990

The Honourable Nathan Nurgitz, Senator
Chairman
The Senate Committee on Bill C-38

cc.

Re: Enactment of section 16 of Bill C-38 (The Effective Elimination of the Federal Court's National Writ)

Dear Sir:

Please accept this letter as our formal request to appear before the Senate Committee considering Bill C-38 (Federal Court Reform). The following is a précis of our views on the topic.

We are writing to you at this time because of our serious reservations about the consequence of enacting section 16 of the Bill in its present form. We believe that it is important that your Committee is made aware of the problem(s) that arise from this particular amendment to the Federal Court Act as that amendment now stands. Our position on this issue has not yet been represented. Our position is in some respects opposed to certain submissions presented to your committee by the Canadian Bar Association (of which we are members) and the Department of Justice. We believe that there are a number of individuals who share our views but as far as we know no one has presented those views to the House of Commons Legislative Committee. In particular, we are concerned with the fact that no one has addressed the problems which will be created by what amounts to the de facto elimination of the Federal Court's civil jurisdiction. We believe the enactment and future interpretation of section 16 of Bill C-38 will ultimately have this effect.

We would like to start by saying that we believe that amendments to the *Federal Court Act* are in order. The *Act* as it stands (or more accurately as it has been interpreted) has resulted in serious problems with the Federal Court's jurisdiction. The question of the Federal Court's jurisdiction has been dealt with by the Supreme Court of Canada. However, that Court's treatment of the issue is suspect, and has led to **the problem of the multiplicity of legal actions**. This is the main problem that the amendments to the Federal Court Act purport to redress. Unfortunately, in its present form Bill C-38 fails to achieve this objective.

The Supreme Court of Canada based its conclusion on the jurisdiction of the Federal Court in matters of contract and tort on the premise, simply put, that the Federal Crown cannot constitutionally act as a plaintiff or even indemnify itself in **Federal Court**, as these matters come under the Provincial heads of power in the *Constitution Act 1867*. This conclusion results in some unfortunate and absurd consequences and leads to jurisdictional nightmares for lawyers and excessive expense and inconvenience for litigants involved with the Federal Government. To give just one example of the absurd consequences which result from this "fractured" jurisdiction, one only need look at a situation where a simple contract entered into

APPENDICE «LEG-6-2»

Le 1 mars 1990

L'honorable Nathan Nurgitz, sénateur
Président
Le Comité sénatorial sur le projet de loi C-38

cc.

Objet: Adoption de l'article 16 du projet de loi C-38 (élimination du bref national de la Cour fédérale)

Monsieur,

Nous demandons officiellement par la présente à comparaître devant le Comité sénatorial sur le projet de loi C-38 (Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale). Vous trouverez dans les pages qui suivent un précis de notre point de vue sur le sujet.

Nous avons des réserves sérieuses au sujet des conséquences de l'adoption de l'article 16 du projet de loi dans sa forme actuelle. Selon nous, il est important que votre Comité soit informé des problèmes que soulève cet article. À ce jour, nous n'avons pas encore exposé notre point de vue sur la question. À certains égards, nous nous opposons aux mémoires présentés à votre Comité par l'Association du barreau canadien (dont nous sommes membres) et par le ministère de la Justice. D'autres partagent probablement nos vues, mais en autant que nous sachions, personne ne les a encore présentées au Comité législatif de la Chambre des communes. Nous sommes préoccupés, en particulier, par le fait que nul n'a abordé les problèmes qu'entraînera l'élimination de fait de la compétence de la Cour fédérale en matière civile. Selon nous, l'adoption et l'interprétation future de l'article 16 du projet de loi C-38 auront, en fin de compte, cet effet.

Nous aimerions tout d'abord souligner que le moment était venu de modifier la Loi sur la Cour fédérale. Dans sa forme actuelle, la loi (ou plus précisément l'interprétation qu'on en fait) a créé de graves problèmes en ce qui concerne la compétence de la Cour fédérale. La Cour suprême du Canada a été saisie de la question, mais elle a adopté une approche contestable qui a engendré le problème de la multiplicité des procédures. Le projet de loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale vise principalement à remédier à ce problème. Malheureusement, dans sa forme actuelle le projet de loi C-38 n'apporte pas la solution attendue.

La Cour suprême du Canada a basé sa décision concernant la compétence de la Cour fédérale en matière d'obligations et de responsabilité civile sur la prémisse que la Couronne fédérale ne peut, en vertu de la constitution, agir comme plaignante ou même s'indemniser elle-même devant la Cour fédérale, puisqu'en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, ces sujets se situent dans les champs de compétence des provinces. Cette conclusion a des conséquences malheureuses et absurdes; elle crée un cauchemar juridictionnel pour les juristes et entraîne des dépenses et des inconvénients excessifs pour les parties à un litige avec le gouvernement fédéral. Pour comprendre les conséquences absurdes de la «fragmentation» des

between an individual and the Federal Crown is breached. Presently that individual must sue the Federal Crown in Federal Court, however, if the government seeks to counterclaim against that individual or seeks indemnity from a third party, the government can only do so in Provincial court. Thus the resolution of a simple dispute may require two, three or possibly more actions (for instance if a third party, sued by the government for indemnity, seeks to counterclaim against the government, that party can only counterclaim in Federal Court). This is an unfortunate and untenable situation.

The issue your committee should be concerned with is: does Bill C-38 resolve the current difficulties faced by litigants who are involved in litigation with the Federal government. We submit that it does not.

Section 16 of Bill C-38 reads in part:

16. The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 50 thereof, the following section:

“50.1 (1) The Court **shall**, on application of the Attorney General of Canada stay proceedings in any cause or matter in respect of a claim against the Crown where the Crown desires to institute a counter-claim or third-party proceedings in respect of which the Court lacks jurisdiction.” (our emphasis)

It is our position that this provision essentially “throws the baby out with the bathwater”. By section 16, Bill C-38 includes a provision which institutionalizes a mandatory stay of proceedings in circumstances where the defendant Crown seeks to institute a third-party claim or counterclaim. In addition, while the proposed amendment purports to solve the problem of the multiplicity of actions, the provision does not in fact have this effect. The provision solves the problem described in the scenario outlined above in that it brings all of the parties into a provincial court. However, we submit that the proposed solution creates so many new problems that it is not worth enacting as it is. This provision is by no means the only way to reform Federal Court jurisdiction. Indeed, this is the wrong way to do it because of the inevitable harm it will cause to taxpaying litigants in Canada.

What are the problems with suing the Federal Crown in Provincial court? As we see it, there are two major problems. **Problem 1:** By suing in provincial court you lose the benefit of a **national writ**. A good example of the benefit of such a writ is to be found in the case of *Weniuk v. Weniuk*, 1984 2 F.C. 464. There, a Federal Court writ allowed a woman in Manitoba to enforce maintenance obligations against her husband, who had moved to British Columbia, without forcing her to confirm her original maintenance order in British Columbia. This undoubtedly saved her both time and money. As an additional benefit, the writ would retain its force if her husband subsequently moved to another province. In order to enforce a provincial judgment, a litigant is subject to the comparatively limited mechanisms offered by provincial reciprocal enforcement of judgement's laws. A litigant who obtains judgement in a provincial court against a defendant who resides (and has all of his or her assets) in another province will have to have his

compétences, il suffit de prendre l'exemple d'un bris de contrat entre un particulier et la couronne fédérale. En vertu de la loi actuelle, le particulier doit poursuivre la couronne devant la Cour fédérale; toutefois, si le gouvernement décide de présenter une demande reconventionnelle contre le particulier ou s'il cherche à obtenir une indemnité d'une tierce partie, il ne pourra le faire que devant une cour provinciale. Le règlement d'un simple litige nécessitera par conséquent deux ou trois procès ou même davantage (par exemple si une tierce partie, poursuivie pour dommages-intérêts par le gouvernement, désire présenter une demande reconventionnelle contre le gouvernement, elle ne pourra s'adresser qu'à la Cour fédérale). D'où une situation malheureuse et intenable.

La question qui doit retenir l'attention du Comité est la suivante: le projet de loi C-38 résout-il les difficultés actuelles auxquelles sont confrontées les parties à un litige avec le gouvernement fédéral. Selon nous, ce n'est pas le cas.

L'article 16 du projet de loi C-38 dispose en partie que:

16. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 50, de ce qui suit:

«50.1 (1) Sur requête du procureur général du Canada, la Cour *ordonne* la suspension des procédures relatives à toute réclamation contre la Couronne à l'égard de laquelle cette dernière entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas compétence.» (Nous avons souligné)

Nous estimons que cette disposition va trop loin. L'article 16 institutionnalise la *suspension obligatoire des procédures* dans les circonstances où la Couronne, agissant comme défendeur, entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause. De plus, le projet d'article, qui devait résoudre le problème de la multiplicité des procédures, n'atteint pas son objectif. Le projet de loi résout le problème visé dans l'exemple décrit plus haut dans la mesure où il réunit toutes les parties devant une cour provinciale. Toutefois, nous estimons que la solution proposée crée un nombre tel de problèmes nouveaux qu'elle ne doit pas être retenue. L'article 16 n'est pas la seule solution à la réforme de la compétence de la cour fédérale. En fait, la solution qu'il propose n'est pas valable parce qu'elle nuira inévitablement aux contribuables canadiens qui seront parties à des litiges.

Quels problèmes soulèvent des procédures contre la Couronne fédérale en cour provinciale? Selon nous, il y a deux importants problèmes. Premièrement, des poursuites en Cour provinciale entraînent la perte de l'avantage du bref national. L'affaire *Weniuk v. Weniuk*, 1984 2 F.C. 464 illustre bien l'avantage que représente ce bref. Dans cette affaire, un bref de la Cour fédérale autorisait une résidente du Manitoba à faire exécuter une ordonnance d'obligation alimentaire rendue contre son époux qui avait déménagé en Colombie-Britannique, sans qu'elle soit pour autant tenue de confirmer dans cette province l'ordonnance initiale. La plaignante a sans aucun doute pu ainsi économiser temps et argent. En outre, le bref demeurerait exécutoire au cas où le conjoint déciderait ultérieurement d'aller vivre dans une autre province. La partie à un litige qui souhaite faire exécuter un jugement provincial n'a accès qu'aux mécanismes relativement limités de la législation provinciale concernant l'exécution réciproque des jugements.

judgement recognized and enforced by the courts of that other province. So much for the theory of limiting the multiplicity of actions. **Problem 2:** Given the extensive nature of trans-provincial commerce and intercourse in this country, the ability to sue the Federal Crown and all other cross-claimants and counterclaimants in the provincial courts will lead litigants to a terrain that can only be described as a jurisdictional quagmire. Battles over the proper provincial jurisdiction (provincial forum) for litigation will become commonplace; so much for the theory of simplicity of process or procedure; so much for the theory of savings in time and expense.

The present problems with the jurisdiction of the Federal Court would be resolved by **enabling** the Federal Court to seize jurisdiction in third-party and counterclaims in the context of litigation already properly before the Federal Court. This would prevent the forum shopping jurisdictional battles which will arise if the legislation passes as it is. It will also provide the benefit of a national writ for individuals involved in trans-provincial business. We would like to point out that we have no dispute with the provincial courts having concurrent jurisdiction to resolve disputes between individuals and the Federal Crown when all parties to the proceedings are found within that provincial court's boundaries; this should be limited however when actions begin to take on an extra-provincial dimension.

We believe that there exists a strong constitutional basis for the ancillary and pendant extension of the Federal Court jurisdiction despite the pronouncements of the Supreme Court in the *Quebec North Shore*¹, *McNamara*² and *Fuller*³ trilogy and the more recent Supreme Court decision in *Roberts v. Canada*⁴. These were the cases which gave rise to the well known problems of the Federal Court's jurisdiction in civil proceedings involving the Federal Crown. Without getting into legal minutiae, suffice it to say that in all of these cases the Supreme Court refused or neglected to consider some very fundamental aspects of section 101 of the *Constitution Act*, (the constitutional basis for Federal Court jurisdiction). As a result, we believe that Parliament is not foreclosed from legislating so as to provide the Federal Court with the jurisdiction to entertain counterclaims, third party actions and other consequential proceedings commonly used in provincial superior courts.

Une partie à un litige qui obtient un jugement devant une cour provinciale contre un défendeur qui réside dans une autre province (où il possède tous ses avoirs) devrait faire reconnaître le jugement et le faire exécuter par les tribunaux de cette autre province. La limitation des procédures multiples ne reste donc qu'une belle théorie. **Deuxième problème:** compte tenu de l'importance des échanges commerciaux entre les provinces, la possibilité de poursuivre la Couronne fédérale et les auteurs de demandes reconventionnelles ou de demandes de mise en cause devant une cour provinciale entraînera les parties au litige dans un véritable bourbier juridictionnel. Les débats concernant le choix du tribunal provincial compétent deviendront monnaie courante, et la simplification des procédures ainsi que l'économie de temps et d'argent resteront elles aussi de belles théories.

Les problèmes actuels de compétence de la Cour fédérale seraient résolus si on permettait à la Cour fédérale d'exercer sa compétence relativement à des mises en cause et des demandes reconventionnelles dans des litiges dont la Cour fédérale aurait déjà été dûment saisie. Cette solution aurait le mérite d'éviter des débats sur le choix du tribunal compétent qui ne manqueraient pas de se produire si le projet de loi est adopté tel quel. De plus, les personnes engagées dans des échanges commerciaux entre les provinces bénéficieraient de l'avantage d'un bref national. Nous tenons à souligner que nous ne nous opposons pas à ce que les cours provinciales exercent une juridiction concurrente leur permettant de résoudre des litiges entre particuliers et la Couronne fédérale lorsque toutes les parties aux procédures se trouvent à l'intérieur du territoire sur lequel une cour provinciale a compétence. Cette compétence ne devrait cependant pas excéder la limite de juridiction provinciale.

Selon nous, il existe un solide fondement constitutionnel à l'extension subordonnée et pendante de la compétence des Cours fédérales, malgré les jugements de la Cour suprême dans les affaires *Quebec North Shore*¹, *McNamara*² et *Fuller*³, et sa décision plus récente dans l'affaire *Roberts v. Canada*⁴. Ces affaires sont à l'origine des problèmes bien connus concernant la compétence de la Cour fédérale dans les procédures civiles impliquant la Couronne fédérale. Sans entrer dans les détails juridiques, qu'il suffise d'indiquer que dans tous ces cas la Cour suprême a refusé ou négligé d'examiner certains aspects très fondamentaux de l'article 101 de la Loi constitutionnelle, (la base constitutionnelle de la compétence de la Cour fédérale). Nous croyons par conséquent que rien n'empêche le Parlement de légiférer de manière à conférer à la Cour fédérale la compétence voulue pour entendre les demandes reconventionnelles, être saisie des affaires de mise en cause et d'autres procédures consécutives courantes devant les cours supérieures provinciales.

¹ 1977 2 S.C.R. 1054

² 1977 2 S.C.R. 654

³ 1980 1 S.C.R. 695

⁴ (1989), 57 D.L.R. (4th) 197.

¹ 1977 2 S.C.R. 1054

² 1977 2 S.C.R. 654

³ 1980 1 S.C.R. 695

⁴ (1989), 57 D.L.R. (4^{ième} édition) 197.

Section 101 can bear an interpretation which gives Parliament the power to vest the Federal Court with this jurisdiction. This interpretation is based upon the correct legal meaning of the words in section 101: "... Parliament may ... **Notwithstanding** anything in this Act ... create Additional Courts for the **Better** Administration of the Laws of Canada." (our emphasis). There exists judicial opinion (see for example Muldoon J.'s recent decision in the *Rafferty-Alameda* case, appended), that these words do provide Parliament with an as yet unexplored legislative potential to improve and expand the Federal Court's jurisdiction. The Supreme Court has never adequately considered the meaning of these words. It is therefore our view that Parliament remains at liberty to rely upon that provision in order to do so.

We regret the brevity of the analysis above. It is simply not possible for us to go into any greater depth in this short letter. There will, however, be a report on this topic in the near future. One of the undersigned, Mr. Beram, is presently engaged in a research project in that area. This report is to be presented to the Federal Court by mid-March. It is also subject to publication thereafter. We are at your service should you require any clarification or elaboration on these points in the meantime.

Sincerely Yours,

Ron Beram
Tony Loparco

P.S. Should you have any further questions we would be happy to be of service. We can be reached at the following addresses:

Ron Beram
8 Noel St.
Ottawa, Ont.
(613) 744-6719

Tony Loparco
3-290 Booth St.
Ottawa, Ont.
(613) 563-2560

cc. Mr. Paul Belisle, Rm. 622, Victoria
Bldg., 140 Wellington St. Ottawa.

L'article 101 peut être interprété comme autorisant le Parlement à conférer cette compétence à la Cour fédérale. Cette interprétation est basée sur la signification juridique exacte de l'article 101: «...»le Parlement pourra... **nonobstant** toute disposition dans le présent acte... créer des cours additionnelles pour la **meilleure** administration des lois du Canada.» (nous avons ajouté les caractères gras). Il existe une opinion judiciaire (voir par exemple la décision récente du juge Muldoon dans l'affaire *Rafferty-Alameda* annexée), selon laquelle ces mots confèrent au Parlement le pouvoir législatif, non encore exploité, d'améliorer et d'accroître la compétence de la Cour fédérale. La Cour suprême n'a jamais examiné comme il se devait le sens de ces mots. Nous estimons que le Parlement peut se fonder sur l'article 101 pour agir.

Nous regrettons de n'avoir pu vous présenter une analyse plus approfondie, mais il ne nous était pas possible de le faire dans un texte aussi court. Toutefois, un rapport sur la question sera produit dans un proche avenir. L'un des soussignés, M. Beram, est engagé dans un projet de recherches sur la question. Le rapport sera présenté à la Cour fédérale à la mi-mars, et sera par la suite publié. D'ici là, nous demeurons à votre disposition au cas où vous voudriez obtenir des éclaircissements ou des précisions.

Veuillez agréer, monsieur, nos salutations distinguées.

Ron Beram
Tony Loparco

P.S. si vous avez d'autres questions, n'hésitez pas à communiquer avec nous. Vous pouvez nous rejoindre aux adresses suivantes:

Ron Beram
8, rue Noël
Ottawa (Ontario)
(613) 744-6719

Tony Loparco
3-290, rue Booth
Ottawa (Ontario)
(613) 563-2560

c.c.: M. Paul Bélisle, pièce 622, édifice Victoria,
140, rue Wellington, Ottawa.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Bill S-13:

For the Petitioner:

Mr. James Dmytro Jacuta, Legal Counsel;

From the Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada:

Reverend Ihor Kutash;

Reverend Roman Bozyk.

Bill C-38:

Mr. B. Ronald Beram, Law Clerk;

Mr. Anthony D. Loparco, Law Clerk.

Projet de loi S-13:

Pour le pétitionnaire:

M. James Dmytro Jacuta, avocat-conseil.

De l'Église ukrainienne grecque orthodoxe du Canada:

Révérénd Ihor Kutash;

Révérénd Roman Bozyk.

Projet de loi C-38:

M. B. Ronald Beram, légiste;

M. Anthony D. Loparco, légiste.

A1
VC 24
- L32



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional
Affairs**

**Affaires juridiques
et
constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable JACQUES FLYNN

Président:
L'honorable JACQUES FLYNN

Thursday, March 29, 1990

Le jeudi 29 mars 1990

Issue No. 7
Proceedings on:

Bill C-38, An Act to amend the Federal Court
Act, the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof

Fascicule n° 7
Fascicule concernant:

Projet de Loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la
Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de
l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois
en conséquence

TENTH REPORT OF THE COMMITTEE

DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Jacques Flynn, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	MacDonald
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Flynn	Neiman
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz; and the name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Chaput-Rolland and the name of the Honourable Senator Bolduc substituted for that of the Honourable Senator Doyle (March 29, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Jacques Flynn

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	MacDonald
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Flynn	Neiman
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz et le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput-Rolland et le nom de l'honorable sénateur Bolduc substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle (le 29 mars 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, March 28, 1990:

“The Honourable Senator Flynn, P.C., for the Honourable Senator Nurgitz, Chairman of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, presented the Ninth Report of the said Committee, stating that the Committee had examined the Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, and had directed him to report the same to the Senate without amendment.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be again referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28 mars 1990:

«L'honorable sénateur Flynn, C.P., au nom de l'honorable sénateur Nurgitz, président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, présente le neuvième rapport de ce Comité et informe le Sénat que le Comité, après avoir étudié le Projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, l'a chargé d'en faire rapport au Sénat, sans amendement.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le projet de loi soit déféré de nouveau au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 29, 1990
(10)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:05 a.m.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Cogger, Cools, Flynn, Lewis and MacDonald. (7)

In attendance: Jean-Daniel Bélanger, Researcher to the Committee from the Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Clerk, in the absence of the Chairman and Vice-Chairman proceeded to the election of a Chairman.

*It was agreed,—*That the Honourable Senator Flynn do take the chair.

*Witnesses:**From the Canadian Bar Association:*

Mr. Terence Wade, Director, Legislation and Land Reform.

From the Department of Justice:

Mr. Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated March 28, 1990, on Bill C-38, "An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof".

Mr. Wade made a brief presentation and answered questions.

At 11:25 a.m., the Committee proceeded in Camera.

Mr. Molot answered questions.

After debate, *it was agreed,—*That the Chairman be authorized to report Bill C-38 to the Senate without amendment.

At 11:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 MARS 1990
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 05.

Membres du Comité présents: Le honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Cogger, Cools, Flynn, Lewis et MacDonald. (7)

Présents: Jean-Daniel Bélanger, attaché de recherche auprès du Comité, de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Le greffier, en l'absence du président et du vice-président, procède à l'élection d'un président.

*Il est convenu,—*Que l'honorable sénateur Flynn occupe le fauteuil.

*Témoins:**De l'Association du Barreau canadien:*

M. Terence Wade, directeur, Législation et réforme de la loi.

Du ministère de la Justice:

M. Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 mars 1990, le Comité reprend son étude du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence.

M. Wade fait un bref exposé et répond aux questions.

À 11 h 25, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

M. Molot répond aux questions.

Après débat, *il est convenu,—*Que le président soit autorisé à faire rapport au Sénat du projet de loi C-38, sans amendement.

À 11 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité

Blair Armitage

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 29, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was again referred the Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 28, 1990, re-examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président suppléant

Jacques Flynn

Acting Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 29 mars 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré de nouveau le Projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 mars 1990, étudié de nouveau ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 29, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-38, to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met this day at 10.00 a.m. to give consideration to the bill.

Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee: Honourable senators, in the absence of the chairman and the deputy chairman, I will receive nominations for acting chairman for today's meeting.

Senator Lewis: I move that Senator Flynn take the chair.

The Clerk: It is moved by Senator Lewis that Senator Flynn occupy the chair as acting chairman for this meeting of the committee.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Jacques Flynn (*Acting Chairman*) in the Chair.

The Acting Chairman: Thank you, honourable senators.

Je vous remercie, honorables sénateurs. Comme vous le savez ce projet de loi avait été adopté avant-hier. J'ai fait rapport au nom du sénateur Nurgitz hier que nous recommandions l'adoption du projet de loi tel qu'il nous est parvenu sans modification. Mais, nous avions reçu justement une demande de l'Association du barreau canadien de se faire entendre devant le comité. Apparemment, la lettre qui ne nous est parvenue que dans la journée d'hier, s'était perdue. Le Sénat a convenu de retourner le projet de loi au comité des affaires juridiques et constitutionnelles pour justement entendre les représentations de l'Association du barreau canadien.

Nous avons aujourd'hui avec nous Monsieur Terence A. Wade et Madame Buckley.

We welcome both of you. The members of this committee, especially those who are lawyers, have always had great respect for the CBA, although the committee has not always agreed with what you have proposed. We have always been interested in what you have had to say respecting proposed legislation. We hope that the Canadian Bar Association continues its interest in presenting views to parliamentary committees.

Mr. Wade has an opening statement to make, as I understand it.

M. Terence A. Wade, directeur, législation et réforme de la loi: Je vous remercie, M. le président, du fait que l'on a pu arranger l'ordre du jour pour nous entendre d'autant plus qu'il semble bien que l'erreur était chez-nous. J'avais bien voulu envoyer une lettre le 6 mars, il semble que la lettre s'est perdue dans la salle courrier chez-nous. Donc, nous vous sommes très reconnaissants.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 mars 1990

[Traduction]

Le Comité permanent du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles devant qui a été renvoyé le projet de loi C-38 modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, s'est réuni aujourd'hui à 10 heures pour examiner ce projet de loi.

M. Paul Bélisle, greffier du Comité: Honorables sénateurs, vu l'absence du président et du vice-président, nous allons procéder à la nomination d'un président suppléant pour la séance d'aujourd'hui.

Le sénateur Lewis: Je propose que le sénateur Flynn préside la séance.

Le greffier: Le sénateur Lewis propose que le sénateur Flynn préside la séance à titre de président suppléant.

Êtes-vous en faveur de cette proposition, honorables sénateurs?

Des voix: Nous sommes d'accord.

Le sénateur Jacques Flynn (*président suppléant*) préside la séance.

Le président suppléant: Je vous remercie, honorables sénateurs.

Thank you, Honourable senators. As you know, this bill was adopted the day before yesterday. I submitted a report yesterday on behalf of Senator Nurgitz which stated that we were recommending the bill be passed unchanged. However, prior to this we had received a request from the Canadian Bar Association to testify before the Committee on this matter. Apparently, the letter had been lost and only reached us yesterday. The Senate agreed to return the bill again to the Legal and Constitutional Affairs Committee to hear the comments of the Canadian Bar Association.

We have with us today Mr. Terence A. Wade and Mrs. Buckley.

Nous vous souhaitons à tous deux la bienvenue. Les membres du comité, en particulier ceux qui sont avocats, ont toujours éprouvé énormément de respect pour l'ABC, même si le comité n'a pas toujours été d'accord avec vos propositions. Vos commentaires sur les projets de loi nous semblent toujours intéressants. Nous espérons que l'Association du barreau canadien continuera à présenter ses commentaires aux comités parlementaires.

M. Wade désire faire une déclaration préliminaire, si j'ai bien compris.

Mr. Terence A. Wade, Director of Legislation and Law Reform: I would like to thank you, Mr. Chairman, for arranging the agenda so that we could be heard, especially since it was apparently our error. I had intended to send the letter on March 6, but it seems that the letter was lost in our mail room. So we are extremely grateful for this time before you.

[Text]

As the acting chairman indicated, I am the Director of Legislation and Law Reform for the Canadian Bar Association. I bring you, in the first instance, regrets from the president, the vice-president and the members of the bar committee who worked on this report and the brief which resulted from it. As I think everyone is aware, we put together this appearance in the space of 18 hours. The president is in Scotland; the vice-president is attending a funeral; and the members of the committee are scattered from Winnipeg to Vancouver and sundry other places.

I should like to begin with a brief account of our interest in the Federal Court which, in some respects, is self-evident. In 1975, the Canadian Bar Association struck a special committee—some four years after the constitution of the Federal Court—to examine and report on problems with the Federal Court and its functioning which members of the bar were, at that time, experiencing. That committee worked hard and produced an extensive report in 1978 detailing many of the problems which Bill C-38 has addressed.

In 1989, that special committee was reconstituted to deal with an initiative of the Attorney General for British Columbia, who is proposing the abolition of the Federal Court. The bar was prevailed upon to examine that proposition in some detail. In the course of that study, Bill C-38 was tabled in the House of Commons, and the committee diverted its attention to that bill.

I should also point out that this is very much a blue-ribbon committee of the Canadian Bar Association. It is composed of two former presidents, the current vice-president and two senior practitioners who have extensive experience before the Federal Court. It is also, as honourable senators will see from looking at the preface page of the brief, geographically representative.

Senator Lewis: Could I interject and ask you what you meant by saying the committee has been "reconstituted"?

Mr. Wade: I believe that, essentially, it consists of the same members, although I know that Raynald Langlois was not a member of the original committee. I am afraid I did not find out who was on the original committee.

Senator Lewis: So those named on the preface page are the current members of the special committee?

Mr. Wade: Yes.

At the outset, I am constrained by circumstances to indicate to you that the bar's position on Bill C-38 should not be taken as prejudicing any position it may take with regard to the eventual position it will take regarding the B.C. Attorney General's initiative.

The Acting Chairman: I understand that is to be considered at the next annual meeting in London.

Mr. Wade: There was a move by the B.C. branch to bring the matter to a head at the mid-winter meeting in St. Sauveur

[Traduction]

Comme le président suppléant l'a mentionné, je dirige la section législation et réforme du droit de l'Association du barreau canadien. Je voudrais tout d'abord vous présenter les regrets exprimés par le président, le vice-président et les membres du comité du Barreau qui ont travaillé à ce rapport et au mémoire qui en a découlé. Je pense que tout le monde est au courant du fait que nous avons préparé cette comparution en 18 heures. Le président se trouve en Écosse; le vice-président assiste à des funérailles; et les membres du comité sont éparpillés de Winnipeg à Vancouver et autres lieux.

Je vais commencer par vous donner un bref compte rendu de l'intérêt que nous avons porté à la Cour fédérale, ce qui, sous certains aspects, est bien naturel. En 1975, l'Association du barreau canadien a formé un comité spécial—quelque quatre ans après la création de la Cour fédérale—chargé d'étudier et de faire rapport sur les problèmes de la Cour fédérale et de son fonctionnement tels qu'ils se posaient, à cette époque, aux membres du Barreau. Ce comité a travaillé très fort et présenté en 1978 un rapport détaillé qui identifiait la plupart des problèmes auxquels le projet de loi C-38 tente de remédier.

En 1989, ce Comité spécial a été reformé et chargé d'examiner une initiative émanant du procureur général de la Colombie-Britannique qui proposait l'abolition de la Cour fédérale. On demandait au Barreau d'examiner en profondeur cette proposition. Au cours de cette étude, le projet de loi C-38 a été présenté à la Chambre des communes et ce Comité a fait porter son attention sur ce projet de loi.

Je voudrais également faire remarquer que ce Comité est composé des membres les plus éminents de l'Association du barreau canadien. Siègent sur ce Comité deux anciens présidents, le vice-président actuel et deux avocats de la pratique privée qui ont une grande expérience du fonctionnement de la Cour fédérale. Ce Comité est également représentatif sur le plan géographique comme les honorables sénateurs pourront le constater en lisant la préface du mémoire.

Le sénateur Lewis: Puis-je vous interrompre et vous demander ce que vous voulez dire lorsque vous mentionnez que le Comité a été «reformé»?

M. Wade: Je pense que pour l'essentiel il est composé des mêmes membres, bien que je sache que Raynald Langlois ne faisait pas partie du comité original. Je dois dire que je ne sais pas quels étaient les membres du premier comité.

Le sénateur Lewis: Les personnes dont le nom figure à la page de la préface sont donc les membres actuels du comité spécial?

M. Wade: Oui.

Dès le départ, les circonstances m'obligent à vous faire savoir que la position adoptée par le Barreau à l'égard du projet de loi C-38 n'est en aucun cas reliée à la position qu'il pourra éventuellement adopter à l'égard de l'initiative émanant du procureur général de la C.-B.

Le président suppléant: Cette initiative sera examinée lors de la prochaine réunion annuelle à London, si j'ai bien compris.

M. Wade: La section de la C.-B. a proposé qu'on examine cette question lors de la réunion d'hiver tenue à St-Sauveur en

[Text]

in February. That resolution is to be taken to London. It is expected that the initiative will be dealt with at that time.

In general, the bar welcomes this bill, which we think is a long overdue response to the number of problems which practitioners, judges and others have experienced with the function of the Federal Court since its constitution in 1971.

The Bar Association had a number of concerns with the bill as originally presented in the House of Commons. We are very happy to state that many of those concerns have been addressed in the bill that was finally adopted in the other place and forwarded to this chamber for consideration. In particular, we note that the concerns which were of particular interest to the specialized bars—that is to say, the special jurisdiction areas of the Federal Court—were adequately addressed during passage of this bill through the House of Commons.

However, there are two areas of concern which remain for the Bar that are dealt with in the bill, and one additional issue which is not addressed in the bill but, in the opinion of the Canadian Bar Association, ought to be addressed. The two areas with which we still have considerable concern are the question of contract and tort jurisdiction in respect of claims involving the federal Crown and, secondly, the question of judicial review of administrative tribunals. The question that we felt could well have been dealt with in this bill, which was not, is that of jurisdiction in expropriation cases. I am at the committee's disposal as to whether the chairman would like me to address each of those issues and to answer questions following the presentation, or, if you would like, I could answer questions following the presentation of each issue.

With respect to the jurisdiction of the Federal Court in the area of contract and tort claims involving the federal Crown, we are constrained to remark that the current situation—that is to say, without the amendments proposed in Bill C-38—makes Federal Court civil litigation complicated and often extremely costly to the litigants. When one says “extremely costly to the litigants”, the litigant who is most affected by that is the private citizen who is involved in litigation with the Crown.

I would like to outline the current situation and the complications surrounding it before the amendments in Bill C-38 were proposed. A subject may sue the federal Crown only in Federal Court, but the federal Crown may, in theory—and there are some restrictions on this—sue the subject either in Federal Court or in a provincial superior court. On the other hand, the federal Crown may not itself sue in Federal Court unless the matter on which it is suing arises from applicable and existing federal law. That is a complication that is addressed in extenso in our brief.

The question of what is applicable under existing federal law is exceedingly complex and has been the subject of an inordinate amount of litigation and an inordinate number of deci-

[Traduction]

février. Cette résolution sera examinée à London. Nous pensons que cette initiative sera examinée au même moment.

D'une façon générale, le Barreau est satisfait de ce projet de loi qui vient remédier, de façon quelque peu tardive, à un certain nombre de problèmes que la Cour fédérale a, depuis sa création en 1971, causé aux praticiens, juges et autres personnes concernées.

Certains aspects du projet de loi tel qu'il a été présenté à l'origine à la Chambre des communes inquiétaient notre Barreau. Nous sommes très heureux de constater que la version du projet de loi qui a été finalement adoptée par la Chambre et vous a été transmise pour examen répond à la plupart de ces inquiétudes. En particulier, nous avons noté que les préoccupations qu'avaient manifestées les avocats spécialisés—c'est-à-dire dans les domaines de compétence spéciale de la Cour fédérale—ont été satisfaites au cours du passage de ce projet de loi devant la Chambre des communes.

Cependant, aux yeux du barreau, il reste deux aspects du projet de loi qui nous préoccupent et une question supplémentaire dont ne parle pas ce projet mais qui devrait, dans l'opinion de l'Association du Barreau canadien, être réglée. Les deux domaines qui nous paraissent toujours très préoccupants sont ceux de la compétence en matière de responsabilité et délictuelle à l'égard des poursuites contre la Couronne fédérale. Et deuxièmement, la question du contrôle judiciaire des tribunaux administratifs. La question qui, d'après nous, aurait dû être abordée dans ce projet de loi, et qui ne l'a pas été, est celle de la compétence en matière d'expropriation. Je signale au Comité que je suis tout disposé à aborder chacune de ces questions et à répondre à vos questions à la fin de ma présentation ou, si vous préférez, à répondre à vos questions à la suite de la présentation de chacune de ces questions.

Pour ce qui est de la compétence de la Cour fédérale pour les demandes contre la Couronne fédérale dans le domaine de la responsabilité et délictuelle, nous sommes contraints de remarquer que, dans la situation actuelle—à savoir sans les modifications apportées au projet de loi C-38—les poursuites civiles intentées devant la Cour fédérale sont complexes et bien souvent très coûteuses pour les parties. Lorsque je dis «très coûteuses pour les parties», il est évident que la partie qui est affectée en priorité est le citoyen privé qui intente à une poursuite contre la Couronne.

Je voudrais décrire la situation actuelle et ses complexités telles qu'elles existaient avant les modifications apportées au projet de loi C-38. Un particulier ne peut poursuivre la Couronne fédérale que devant la Cour fédérale mais la Couronne fédérale peut, en théorie—car il existe certaines limites à cette possibilité—poursuivre un particulier soit devant la Cour fédérale, soit devant la cour supérieure d'une province. Par contre, la Couronne fédérale ne peut elle-même poursuivre devant la Cour fédérale à moins que la question à l'origine de la poursuite ne découle d'une disposition fédérale applicable et existante. Nous examinons de façon détaillée cette différence dans notre mémoire.

La question de savoir ce qui est applicable aux termes d'une disposition fédérale existante est une chose fort complexe et a fait l'objet d'un nombre de litiges impressionnants et de déci-

[Text]

sions from the Supreme Court, the Federal Court of Appeal and the Federal Court itself. I think it is fair to say that in a very high percentage of civil cases involving the federal Crown brought before the Federal Court, the first question that must be dealt with is one of jurisdiction.

A subject may sue the federal Crown only in Federal Court, as we have remarked, but cannot sue another subject in that court unless there is applicable and existing federal law. The problem is that when there are counterclaims and third party claims, often there is a concurrent Federal Court case and a provincial superior court case. The sheer logistics of running parallel cases dealing with the same subject matter, not to mention the potential for conflicting decisions, is enormous and very time consuming. One can imagine a situation in which the provincial superior court in question happens to be sitting, for example, in northern B.C., while the Federal Court is sitting in Vancouver. The logistics of running those two actions side by side are fearsome.

Where the Crown is sued in Federal Court, the federal Crown itself may not counterclaim or make third party claims unless there is applicable and existing federal law. Again, this gives rise to the same kind of problem with concurrent suits in provincial courts and in the Federal Court. As I have indicated, the result is that there are often concurrent and, in some cases, competing Federal Court and provincial superior court actions which are ongoing at the same time involving exactly the same subject matter.

Bill C-38 proposes a substantial amelioration to that situation by making jurisdiction in all federal Crown litigation concurrent between the Federal Court and provincial superior courts. This will obviously alleviate the most serious problem which I have attempted to highlight, namely, that of having actions split between federal and provincial courts. To that extent, we very much welcome the provisions dealing with this problem in Bill C-38. However, we do feel constrained to remark that the proposed provisions in Bill C-38 will not resolve all of the problems.

For example, given that concurrent jurisdiction is maintained, there will doubtless be some temptation on the part of the federal government to confer special types of contract claims under statutory schemes on the Federal Court. If that were to happen, then of course the problem of split actions may continue, insofar as those special statutory schemes may nonetheless give rise to third party claims and so on.

Secondly, and more importantly, concurrent jurisdiction in our view fails to resolve the problem of a subject sued by the federal Crown in Federal Court who wishes, nevertheless, to commence third party proceedings, based on common law or provincial statute law, against another subject. It is often the

[Traduction]

sions émanant de la Cour suprême, de la Cour d'appel fédérale et de la Cour fédérale elle-même. Je pense que l'on peut dire que, dans le cas d'une proportion très élevée d'affaires civiles mettant en cause la Couronne fédérale et introduites devant la Cour fédérale, la première question à régler est la question de la compétence du tribunal.

Un particulier ne peut poursuivre la Couronne fédérale que devant la Cour fédérale, comme nous l'avons mentionné, mais ne peut poursuivre un autre particulier devant ce même tribunal que s'il s'agit d'une disposition fédérale existante et applicable. L'introduction de demandes reconventionnelles et de mises en cause entraîne bien souvent deux poursuites simultanées, une devant la Cour fédérale et une devant une cour supérieure provinciale, ce qui ne simplifie pas les choses. Les problèmes concrets que pose le déroulement de deux poursuites parallèles portant sur le même sujet sont énormes et prennent beaucoup de temps, sans parler du risque de décisions contradictoires. On peut penser à une situation dans laquelle la Cour supérieure provinciale en question siège, par exemple, dans le nord de la C.-B., ce qui peut se produire et où la Cour fédérale siège à Vancouver. Les problèmes que causerait le déroulement de deux poursuites simultanées sont impressionnants.

Lorsque la Couronne est poursuivie devant la Cour fédérale, la Couronne fédérale ne peut présenter de demande reconventionnelle ou de mise en cause s'il n'y a pas de disposition fédérale existante et applicable. Les poursuites simultanées devant les tribunaux provinciaux et la Cour fédérale soulèvent elles aussi le même genre de problème. Comme je l'ai mentionné, il en résulte bien souvent des poursuites parallèles et, dans certains cas, divergentes, devant la Cour fédérale et une cour supérieure provinciale, poursuites qui ont lieu au même moment et qui portent sur des questions identiques.

Le projet de loi C-38 apporte une amélioration notable à cette situation en attribuant à la Cour fédérale et aux cours supérieures des provinces une compétence concurrente pour toutes les poursuites mettant en cause la Couronne fédérale. Ceci va évidemment remédier au problème le plus grave, que j'ai essayé de préciser, à savoir, celui des poursuites qui se dédoublent entre la Cour fédérale et les cours provinciales. Nous nous réjouissons donc, sur ce point, des dispositions du projet de loi C-38 qui règle ce problème. Nous nous sentons néanmoins tenus de faire remarquer que les modifications proposées au projet de loi C-38 ne feront pas disparaître tous les problèmes.

Par exemple, vu le maintien des compétences concurrentes, il est certain que le gouvernement fédéral sera parfois tenté d'attribuer à la Cour fédérale certains types de demandes contractuelles fondées sur un régime législatif fédéral. Si cela devait être le cas, il est évident que le problème que posent les poursuites parallèles risque de continuer dans la mesure où ces régimes législatifs spéciaux peuvent donner lieu à des mises en cause et autres incidents de procédures.

Deuxième aspect, plus important encore, nous estimons qu'une compétence concurrente ne règle pas le problème du particulier qui est poursuivi par la Couronne fédérale devant la Cour fédérale—jusque-là tout va bien—et qui désire néanmoins mettre en cause un particulier en invoquant la common

[Text]

case that third party proceedings are based on common law or on provincial law. Those proceedings would still need to be brought before the provincial superior court, and that is the major problem which, in our view, Bill C-38 does not resolve and which will continue to give rise to a substantial number of split actions.

The Canadian Bar Association is of the view that the provincial superior courts should simply be given exclusive jurisdiction in contract and tort claims involving the federal Crown. We say that for a number of reasons.

We have addressed some of the problems which would be resolved, but in addition we would note that the law of Crown liability is now almost completely assimilated to that between subject and subject. We note, indeed with a good deal of pleasure, that in the course of dealing with this bill in the House of Commons a further move was made in the direction of assimilation of Crown liability to that between subject and subject. The matter to which I refer is that the Bill C-38 as originally tabled provided for the continuation of Crown immunity from general contract law provisions dealing with penalty clauses.

As I think probably most lawyers who have dealt with the federal government, or have attempted to unwind contracts which their clients have with the federal government will realize, penalty clauses that are typically found in supply contracts or service contracts with the federal government constituted an effective bargaining tool, difficult to counter in the hands of the federal Crown. Essentially, under ordinary contract law, the courts would look at these clauses to see if they were a fair attempt to estimate in advance damages which one or other party might suffer by reason of breach of contract. If they were not, the courts would strike them down. This meant that if, by breaching his contract, a party caused, let us say, \$ 3,000 or \$4,000 in damage to the other party, provided the penalty clause was a reasonable pre-estimate of what those damages might be, it would not be treated like a penalty clause. If it purported to make the breaching party liable, for example, for \$25,000, \$50,000 or \$100,000 in damages, the courts would strike it down.

The federal Crown was immune from that jurisdiction of the courts. In other words, it could rely on such a clause whether it had the effect of being a penalty or now.

We very much welcome the fact that the federal Crown no longer has that additional bargaining tool to deal with ordinary subjects, but we do note in addition that this is one more move towards assimilation of Crown liability to that between subject and subject.

With regard to our recommendations in this area, you will find that the first appears at page 8 of the brief and it is, of course, the substantive recommendation that general jurisdic-

[Traduction]

law ou une loi provinciale. Il arrive souvent que ces mises en cause se fondent sur la common law ou sur une loi provinciale. Ces demandes doivent être présentées devant la Cour supérieure provinciale et ce qui est, d'après nous, le principal problème que le projet de loi C-38 ne règle pas et qui continuera à donner lieu à un nombre important de poursuites parallèles.

L'Association du Barreau canadien estime qu'il conviendrait tout simplement d'accorder aux cours supérieures des provinces une compétence exclusive en matière de poursuites en responsabilité contractuelle intentées contre la Couronne fédérale. Cette position s'appuie sur plusieurs raisons.

Cette modification réglerait un certain nombre de problèmes mais il convient de noter au surplus que le droit de la responsabilité de la Couronne est désormais presque identique à celui qui s'applique aux personnes privées. Nous avons constaté, avec grand plaisir, qu'au cours de l'examen de ce projet de loi par la Chambre des communes, on a fait un autre pas dans la direction du rapprochement de la responsabilité de la Couronne et de celle applicable aux particuliers. Le point auquel je fais référence est que la version originale du projet de loi C-38 prévoyait, au départ, le maintien de l'immunité de la Couronne à l'égard des dispositions générales du droit des contrats en matière de clauses de pénalité.

Comme la plupart des avocats qui ont eu affaire au gouvernement fédéral ou qui ont tenté de régler les problèmes contractuels qu'avaient leurs clients avec le gouvernement fédéral le savent probablement, ces clauses que l'on trouve habituellement dans les contrats d'approvisionnement ou les contrats de services conclus avec le gouvernement fédéral constituent un outil de négociation particulièrement efficace et difficile à contrer, dont dispose la Couronne fédérale. Pour l'essentiel, d'après le droit ordinaire des contrats, les tribunaux examinent ces clauses pour déterminer si elles constituent véritablement une tentative de liquider à l'avance les dommages que l'une des parties pourrait subir suite à la rupture du contrat. Si la réponse est non, les tribunaux annulent ces clauses ce qui veut dire que, si à la suite d'une rupture de contrat, une partie a causé disons trois ou quatre mille dollars de préjudice à l'autre partie, pourvu que la clause de pénalité constitue une estimation raisonnable du montant des dommages possibles, elle ne serait pas traitée comme une clause de pénalité. Si cette clause voulait imposer à la partie à l'origine de la rupture du contrat le versement de, disons, 25,000, 50,000 ou 100,000 dollars de dommages et intérêts, les tribunaux annuleraient une telle clause.

La Cour fédérale jouissait d'une immunité à l'égard de cette compétence de ces tribunaux. En d'autres termes, elle pouvait invoquer ce genre de clauses, même si celles-ci avaient en pratique un caractère punitif.

Nous sommes très heureux de voir que la Couronne fédérale ne dispose plus de cet outil de négociation avec les particuliers mais nous constatons en outre que cela constitue un pas de plus vers le rapprochement entre la responsabilité de la Couronne et celle des particuliers.

Pour ce qui est de nos recommandations à ce sujet, vous les trouverez à la page 8 de notre mémoire et nous recommandons, bien entendu, que la compétence générale soit attribuée de

[Text]

tion be conferred exclusively on provincial superior courts. In the second recommendation, we are simply happy to support a change that was proposed by Bill C-38; namely, the addition of the word "agent", which resolves a lot of interpretation problems that currently exist with that provision of the Federal Court Act.

Mr. Chairman, I am in the hands of the committee as to whether you wish me to carry on to deal with other issues before questions.

The Acting Chairman: I think it might be a good idea to deal with each issue as it comes forward. Does anyone wish to discuss it? The recommendation is to give exclusive jurisdiction to provincial courts for torts and contracts.

Senator Beaudoin: Yes. We find ourselves faced with a certain difficulty at the moment because yesterday we heard from two witnesses who had taken exactly the opposite view. That does not necessarily mean anything for us in the sense that it is not because we are in between that we are right, but I think we should discuss the merits of this.

Some people have suggested the abolition of the Court. I would not be ready to go that far. Others seem to suggest that in the case of contracts and torts, we should refer everything to the provincial courts.

The Acting Chairman: That is the recommendation here.

Senator Beaudoin: Yes, that is the recommendation of these witnesses. It is interesting, but the fact is that we have a specialized court called the Federal Court established under Section 101 of the Constitution Act, 1867. Sometimes the Crown in right of Canada has to deal with common law and civil law matters. If we have a specialized court, which we do in the Federal Court, I do not see why, each time we have a problem dealing with contracts and torts, it is automatically referred to provincial courts. What is the use of having a Federal Court if matters are referred to provincial courts the minute contracts or torts are concerned? We should abolish the court totally, or just keep the Federal Court for very specialized matters, or find a concurrent system, as we are now doing.

Mr. Wade: If I may, I will begin by saying that this the first opportunity I have had to congratulate a former colleague, at the University of Ottawa, Senator Beaudoin, on his appointment to the Senate. Obviously, I had an enormous amount of respect for Senator Beaudoin as a colleague and I feel even more now.

I think the Canadian Bar has taken the position that, indeed as you mentioned, Senator Beaudoin, the Court is a specialized one and that it ought to be allowed to develop to the fullest potential in those specialized areas where currently no other court has jurisdiction. It is the view of the bar that, on the other hand, contract and tort claims present a problem of spe-

[Traduction]

façon exclusive aux cours supérieures des provinces. Pour ce qui est de la seconde recommandation, nous sommes très heureux d'appuyer l'amendement au projet de loi C-38 qui a été proposé, à savoir l'ajout du mot «mandataire», ce qui règle la plupart des problèmes d'interprétation que posait cette disposition de la Loi sur la Cour fédérale.

Monsieur le président, je voudrais savoir si le comité préfère que je poursuive mon exposé ou s'il est prêt à me poser des questions maintenant.

Le président suppléant: Je pense qu'il serait peut-être bon d'examiner chacune des questions à mesure que vous les abordez. Quelqu'un désire-t-il examiner cette question? La recommandation vise à accorder aux tribunaux provinciaux une compétence exclusive en matière de responsabilité contractuelle et délictuelle.

Le sénateur Beaudoin: Oui. Nous nous trouvons dans une situation quelque peu étrange à l'heure actuelle puisque les deux témoins que nous avons entendus hier avaient adopté la position contraire. Cela n'est pas très grave dans le sens que ce n'est parce que nous avons adopté une position intermédiaire que nous avons raison mais je pense que cette recommandation mérite d'être examinée.

Certains ont proposé l'abolition de la Cour. Je ne serais pas disposé à aller jusque-là. D'autres semblent suggérer de faire relever la responsabilité contractuelle et délictuelle des seuls tribunaux provinciaux.

Le président suppléant: C'est ce que propose cette recommandation.

Le sénateur Beaudoin: Oui, c'est là la recommandation de ces témoins. Elle est intéressante mais le fait est que nous avons un tribunal spécialisé, appelé la Cour fédérale, qui a été créé aux termes de l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867. Il arrive que la Couronne du chef du Canada ait à traiter de questions de common law et de droit civil. Puisque nous avons un tribunal spécialisé, à savoir la Cour fédérale, je ne vois pas pourquoi nous devrions automatiquement renvoyer devant les tribunaux provinciaux les affaires concernant la responsabilité contractuelle et délictuelle. A quoi sert la Cour fédérale si l'on renvoie devant les cours provinciales toutes les poursuites qui mettent en jeu ce type de responsabilité? Il serait préférable d'abolir carrément la Cour ou de conserver uniquement la Cour fédérale pour des questions très spécialisées ou alors d'adopter un système de compétence concurrente, comme nous sommes en train de le faire.

M. Wade: J'aimerais, si cela est possible, commencer en disant que je n'ai pas encore eu l'occasion de féliciter mon ancien collègue de l'Université d'Ottawa, monsieur le sénateur Beaudoin, pour sa nomination au Sénat. J'avais beaucoup d'estime pour le sénateur Beaudoin lorsqu'il était mon collègue et je pense que j'en ai encore davantage maintenant.

Je pense que le Barreau canadien pense, comme vous l'avez mentionné, monsieur le sénateur Beaudoin, que cette Cour est spécialisée et qu'il faudrait lui laisser toute latitude pour qu'elle puisse approfondir ces secteurs spécialisés qui ne relèvent d'aucun autre tribunal à l'heure actuelle. Le Barreau estime que, par contre, les demandes en responsabilité contrac-

[Text]

cialized law over and above ordinary contract or tort, or delictuelle in Québec, which require the attention and particular knowledge of a specialized Court. We have attempted, at least, to make the point that this is becoming more and more the case as the law of contract and tort between Crown and subject becomes even more assimilated to that between ordinary subjects. I am threading very carefully here because I did make that disclaimer at the outset: namely, we do not want to prejudice whatever position we might eventually reach on the question of the abolition of the Court. But I think it is fair to say at this point that the specialized bars are certainly of the opinion that if the Court were to deal only with special jurisdictions, its stature would likely to be enhanced rather than diminished and its importance would likely be enhanced rather than diminished.

Senator Beaudoin: We have taken care of the counterclaim aspect with Bill C-38.

The Acting Chairman: From a procedural point of view, I agree. Did you say that, in matters of claims in contract, there would be a problem with regard to the jurisdiction of the court? In my opinion, in contracts the claim is not based on the law of Canada.

Mr. Wade: Generally, that is the case. It is possible to conceive of a situation where, nonetheless, a contract claim might be governed by the particular provisions of a federal statute.

The Acting Chairman: I think you have a point there but, as Senator Beaudoin says, it is quite an issue here to say that the court will not retain any jurisdiction in matters of that kind. The point is well taken, but I do not know if we will accept it.

Senator Beaudoin: The fact is that it is the Crown in right of Canada that is involved. We were not obliged to establish the Federal Court, but in 1875 that is what we did. In the past century it has rendered many services.

We do have some problems with counterclaims, but Bill C-38, I believe, takes care of that.

The Acting Chairman: In part.

Senator Beaudoin: With regard to contracts and torts, common law and civil law is involved, not federal law. However, it is common law and civil law in an action in which the Crown in right of Canada is involved. So why do we not go before the Federal Court?

You said it should be exclusively for provincial courts. Do you not think that a concurrent jurisdiction would be much better than exclusive jurisdiction?

Mr. Wade: If I could perhaps back up a little and stress that, historically, in our opinion, the reason for the Federal Court dealing with claims involving the federal Crown is the fact that such claims had to be brought by petition of right. They were not dealt with in the same way as contract and tort actions between ordinary citizens. That is no longer the case. There was no special procedural problem with suing the

[Traduction]

tuelle et délictuelle ne soulève aucun problème de droit particulier, outre les règles habituelles en matière de contrat et de responsabilité délictuelle, qui exigerait l'intervention d'un tribunal spécialisé. Nous avons tenté de souligner que, de plus en plus, le droit de la responsabilité contractuelle et délictuelle entre la Couronne et les particuliers se rapproche énormément de ce qu'il est pour les particuliers entre eux. Je dois être très prudent sur ce point. J'ai en effet mentionné dès le départ—que nous ne voulions pas nuire à la position que nous pourrions éventuellement adopter sur la question de l'abolition de la Cour. Mais je pense qu'il est tout de même possible de dire que les avocats spécialisés estiment que, si cette Cour n'exerçait que des attributions spécialisés, son importance et son statut en seraient probablement grandis plutôt que diminués.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons réglé la question des demandes reconventionnelles avec le projet de loi C-38.

Le président suppléant: Sur le plan de la procédure, oui. Avez-vous déclaré que, dans les cas de responsabilité contractuelle, cela posait un problème pour ce qui est de la compétence du tribunal? Je pensais que les demandes fondées sur un contrat n'étaient pas régies par le droit fédéral.

M. Wade: C'est ce qui se passe généralement. Mais il est possible d'envisager une situation dans laquelle une demande en responsabilité contractuelle serait néanmoins régie par les dispositions particulières d'une loi fédérale.

Le président suppléant: Je pense que vous avez raison sur ce point mais, comme le dit le sénateur Beaudoin, il me paraît difficile de supprimer les attributions de ce tribunal lorsqu'il s'agit d'une demande de cette nature. L'argument n'est pas mauvais mais je ne sais si nous allons le retenir.

Le sénateur Beaudoin: Le fait est que c'est la Couronne du chef du Canada qui est impliquée. Nous n'étions pas tenus de créer une Cour fédérale mais c'est ce que nous avons fait en 1875. Elle nous a rendu d'excellents services pendant un siècle.

Les demandes reconventionnelles soulevaient certes un problème mais je pense que le projet de loi C-38 y a remédié.

Le président suppléant: En partie.

Le sénateur Beaudoin: La responsabilité contractuelle et délictuelle est régie par la common law et le droit civil et non par le droit fédéral. Cependant, il s'agit de règles de common law et de droit civil qui s'appliquent à une action à laquelle est partie la Couronne du chef du Canada. Alors pourquoi ne pas aller devant la Cour fédérale?

Vous déclarez que ces demandes devraient être exclusivement entendues par les cours provinciales. Ne pensez-vous pas qu'une compétence concurrente serait bien préférable à une compétence exclusive?

M. Wade: Je pourrais peut-être revenir quelque peu en arrière et souligner qu'historiquement, nous estimons que la raison pour laquelle la Cour fédérale entendait les demandes mettant en cause la Couronne fédérale est parce que ces demandes devaient être introduites par voie de pétition de droit. Ces demandes ne pouvaient être présentées de la même façon que les actions en responsabilité contractuelle et délictuelle entre citoyens ordinaires. Ce n'est plus le cas mainte-

[Text]

Crown, which may have been part of the reason for the constitution of that court in the first instance.

On the second point, assuming that Bill C-38 were to be adopted in its present form, one would suspect that most contract and tort cases involving the federal Crown would, in fact, be brought in provincial superior courts.

Senator Beaudoin: In practice.

Mr. Wade: In practice. In our view, that is entirely appropriate.

Senator Beaudoin: The two witnesses yesterday took exactly the opposite view.

The Acting Chairman: As the witness has said, this is tied to the other proposals that may eventually be made by the association to abolish the Federal Court. They could come to the conclusion that it should be a specialized court. When it is given jurisdiction in these matters it is not a specialized court. All the provincial courts are specialized courts in matters of civil claims.

Senator Bolduc: Was it not the Exchequer Court that was specialized in administrative matters?

The Acting Chairman: Yes, the Exchequer Court was certainly specialized.

Senator Bolduc: The Exchequer Court was oriented on the mechanism of the law of federal organizations. As we would say in another field of constitutional law, now we are dealing with the pith and substance. Tort law is at the very heart of civil law. Merely because a federal organization should be involved in torts and contracts, I do not see why those areas of law should necessarily fall under the jurisdiction of the Federal Court. Personally I have difficulties accepting that. The problem is not one of the nature of the parties involved, but it is the nature of the process that is involved.

We could argue that if it is an administrative court it would be the same all over Canada. That is not important, in my opinion. If we take that view, we could say the same thing for the whole civil law system. It may happen that in a case involving Air Canada, for example, in Newfoundland, a decision will be made at the provincial court level; another decision will be made in Quebec; and another decision will be made in Winnipeg, but so what?

The Acting Chairman: You then go to appeal. The Supreme Court will decide.

I think the problem is well identified. Whether or not we take this away from the Federal Court is a matter we can discuss amongst ourselves afterwards. I believe the witness has made his point.

I would ask the witness to proceed with his second point.

[Traduction]

nant. Le fait de poursuivre la Couronne ne posait aucun problème procédural particulier, ce qui explique peut-être en partie la création de ce tribunal au départ.

Pour ce qui est du deuxième argument, on pourrait s'attendre à ce que si le projet de loi C-38 était adopté sous sa forme actuelle, la plupart des demandes en responsabilité contractuelle et délictuelle impliquant la Couronne fédérale seraient, en fait, introduites devant les cours supérieures provinciales.

Le sénateur Beaudoin: En pratique.

M. Wade: En pratique, et nous estimons que cela est parfaitement normal.

Le sénateur Beaudoin: Les deux témoins que nous avons entendus hier nous ont exposé la position exactement contraire à la vôtre.

Le président suppléant: Comme le témoin l'a déclaré, ceci est relié aux autres propositions que pourrait faire éventuellement l'Association au sujet de l'abolition de la Cour fédérale. Ils en sont arrivés à la conclusion que cette Cour devrait demeurer un tribunal spécialisé. Lorsqu'on lui accorde des attributions dans ces domaines, ce n'est plus un tribunal spécialisé. Tous les tribunaux provinciaux sont des tribunaux spécialisés dans le cas des demandes portant sur le droit privé.

Le sénateur Bolduc: La Cour de l'Échiquier n'était-elle pas spécialisée dans les questions administratives?

Le président suppléant: Oui, il est vrai que la Cour de l'Échiquier était un tribunal spécialisé.

Le sénateur Bolduc: La Cour de l'Échiquier s'occupait du droit relatif aux organismes fédéraux. Comme nous pourrions le dire s'il s'agissait d'un autre secteur du droit constitutionnel, nous abordons maintenant l'essence de la question. La responsabilité délictuelle est un aspect central du droit privé. Du fait que la Cour de l'Échiquier soit un organisme fédéral qui devrait s'occuper de responsabilité délictuelle et contractuelle, ces demandes ne devraient pas relever de la Cour fédérale. Personnellement, j'ai du mal à retenir cet argument. La question ne porte pas sur l'identité des parties en cause mais sur la nature du processus.

On pourrait soutenir que s'il s'agit d'un tribunal administratif, sa compétence devrait être identique dans toutes les régions du Canada. D'après moi, cela n'importe pas. Si nous adoptons cette position, on pourrait l'appliquer à l'ensemble du système du secteur de droit privé. Il pourrait se produire que, dans une affaire mettant en jeu Air Canada, par exemple, à Terre-Neuve, une cour provinciale se prononce à ce sujet; et qu'une autre se prononce au Québec; et qu'une autre se prononce à Winnipeg et alors?

Le président suppléant: On interjette appel et la Cour suprême tranche la question.

Je pense que nous avons bien circonscrit le problème. Nous pourrions examiner cette question entre nous par la suite. Je pense que le témoin a fort bien présenté son argument.

Je vais demander au témoin de nous présenter la deuxième partie de son exposé.

[Text]

Mr. Wade: Before proceeding, I would like to make it as clear as I can that the thrust of this brief is not incremental abolition of the Federal Court. We are dealing with that question because it has been in some respects thrust upon us by interested parties. I want to make it clear at the outset that we do not want to prejudice our study and report on that question, but this brief should definitely not be seen as incremental abolition.

Again, I would reiterate the point that one of the things that comes of this brief, regardless of what one might say on the other initiative, is that CBA quite firmly believes that restricting the court to specialized jurisdictions would, in fact, serve to enhance its status and its competence.

On the second issue, that of administrative law questions, our concern is with the judicial review jurisdiction. At the outset, I would say that there is a distinction, which I am sure is well known to all honourable senators around this table, between statutory appeals and judicial review. We are dealing only with the question of judicial review.

The present division of judicial review jurisdiction between the trial division and the appeal division of the Federal Court has, if anything, given rise to even more litigation than the previous question we discussed. It is based, as I am sure this committee is aware, on whether or not the tribunal must act judicially. That has been a very thorny question which has to be resolved in respect of each tribunal on a case-by-case basis. There is an enormous amount of litigation involving that question.

The Canadian Bar Association very warmly applauds the simplification in Bill C-38 in which a very simple structure is proposed, that all judicial reviews should take place at first instance in the trial division, with the exception of initially 10 tribunals. However, in the course of dealing with this bill in the House of Commons, that grew to some 14 tribunals.

In our opinion, the appeal division in the Federal Court should function as a true court of appeal. As we have indicated strongly in our brief, there is no viable basis for distinguishing between those tribunals that are singled out for courts of appeal review and the other tribunals that are reviewed in the trial division, except where the tribunal being reviewed is itself composed of judges. In that one circumstance we acknowledge that it is inappropriate to have the trial division as a court of appeal composed of one judge reviewing judicially a decision that may well have been reached by more than one brother judge. In that circumstance, judicial review—

Senator Beaudoin: Can you give me a complete example of that?

Mr. Wade: There are two that come to mind. One is the competition tribunal, which is presided over by a Federal Court judge and is an administrative tribunal.

Senator Beaudoin: What kind?

The Acting Chairman: It is a competition tribunal.

[Traduction]

M. Wade: Avant de poursuivre, je voudrais indiquer aussi clairement que cela est possible que notre mémoire ne vise aucunement à faire disparaître petit à petit la Cour fédérale. Nous avons abordé cette question parce qu'en fait ce sont les parties concernées qui nous ont forcés à le faire. Je veux indiquer très clairement dès le départ que nous n'entendons pas nous fermer des portes, pour ce qui est de l'étude de cette question et du rapport qui pourrait en découler. Ce mémoire ne vise absolument pas l'abolition progressive de ce tribunal.

Je voudrais insister une fois de plus sur l'idée qu'un des éléments qui ressort de ce mémoire, quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir de l'autre initiative, est que l'ABC pense réellement que le fait d'accorder à cette Cour des attributions spécialisées aurait comme conséquence d'en rehausser le statut.

Pour ce qui est de la deuxième question qui concerne le droit administratif, nos préoccupations portent sur la compétence de cette Cour en matière de contrôle judiciaire. Dès le départ, je pense qu'il convient d'établir une distinction, qui est certainement bien connue de tous les honorables sénateurs aujourd'hui ici, entre les appels prévus par une loi et le contrôle judiciaire. Nous parlons ici uniquement de contrôle judiciaire.

Le dédoublement actuel de la compétence en matière de contrôle judiciaire entre d'une part, la Section de première instance et la Division d'appel de la Cour fédérale a suscité encore plus de litiges que la question que nous venons d'examiner. Ces litiges portent, comme le Comité le sait sûrement, sur la question de savoir si le tribunal est tenu d'agir judiciairement ou quasi judiciairement. C'est une question fort épineuse qu'il a fallu trancher à l'égard de chaque tribunal, cas par cas. Cette question a soulevé un nombre impressionnant de litiges.

L'Association du barreau canadien se réjouit beaucoup de la simplification qu'introduit le projet de loi C-38, qui propose une structure très simple selon laquelle le contrôle judiciaire relève, dans un premier temps, de la Section de première instance, à l'exception de 10 tribunaux, nombre qui est passé à 14 au cours de l'examen de ce projet de loi devant la Chambre des communes.

Nous pensons que la Division d'appel de la Cour fédérale devrait agir comme une véritable Cour d'appel. Comme nous l'avons déclaré dans notre mémoire, nous n'avons découvert aucun critère permettant d'établir une distinction entre les tribunaux qui relèvent de la Cour d'appel et ceux qui relèveront de la Section de première instance, à part le cas des tribunaux qui sont composés de juges. Nous reconnaissons que, dans ce cas, il ne conviendrait pas que la Section de première instance de la Cour fédérale, qui est composée d'un seul juge, contrôle une décision qui a fort bien pu être prononcée par plus d'un juge. Dans ce cas, le contrôle judiciaire—

Le sénateur Beaudoin: Pourriez-vous me donner un exemple de cette situation?

M. Wade: En voici deux qui me viennent à l'esprit. Le premier est le tribunal de la concurrence qui est présidé par un juge de la Cour fédérale et qui est un tribunal administratif.

Le sénateur Beaudoin: De quelle nature?

Le président suppléant: C'est le tribunal de la concurrence.

[Text]

Senator Beaudoin: All right. It is presided over by a judge of the Federal Court?

Mr. Wade: It is presided over by Madam Justice Reid, presently.

Senator Beaudoin: And it may be reviewed by the trial division of the Federal Court again in appeal?

Mr. Wade: Before Bill C-38, it would be reviewed by the court of appeal because it is a tribunal which is required to act judicially or quasi judicially. We propose that that situation continue not on the basis of the old distinction, which was difficult to work with, but on the basis that it is inappropriate to have one judge judicially reviewing the work of another judge.

The Acting Chairman: But has this problem been corrected by the amendments?

Mr. Wade: Yes.

Senator Lewis: I thought that it was, yes.

Mr. Wade: It has been corrected because the competition tribunal is one of those tribunals that must be reviewed in the court of appeal.

The Acting Chairman: This problem does not exist any longer, then, if we pass this bill.

Senator Beaudoin: If we pass the bill as it is?

Mr. Wade: If the bill is passed as is that problem is addressed and effectively remedied.

Senator Beaudoin: Very well.

Mr. Wade: Our submission is somewhat different. We recognize that as a totally justified exception in the course of arguing that all judicial review should otherwise take place in the first instance before the trial division and not the court of appeal.

The dangers that we see in creating a scheme whereby some named tribunals go directly to the court of appeal for judicial review is that the impression is left that one has a system of first and second-class administrative tribunals. It is perhaps somewhat anomalous that, for example, notwithstanding the nature of some of the tribunals in the current bill that would be reviewed by the court of appeal, the decisions of Ministers of the Crown will be reviewed not by the court of appeal but by the trial division. In our submission there are many decisions that a Minister of the Crown might make which would have considerably more importance than decisions of some of the administrative tribunals which, under this bill, will go directly to the appeal division of the Federal Court.

The Acting Chairman: Do you have a case on point?

Mr. Wade: Under Bill C-38 as it is proposed, the old decisions of the Public Service Staff Relations Board would be reviewed by the Federal Court of Appeal and not the trial division.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Très bien. C'est un juge de la Cour fédérale qui le préside.

M. Wade: À l'heure actuelle, c'est M^{me} la juge Reid.

Le sénateur Beaudoin: Et la décision de ce tribunal peut être contrôlée par la Section de première instance de la Cour fédérale?

M. Wade: Avant le projet de loi C-38, c'était la Cour d'appel qui examinait ces décisions parce qu'il s'agit d'un tribunal qui est tenu d'agir de façon judiciaire ou quasi judiciaire. Nous proposons de maintenir cette situation non en fonction de cette vieille distinction, qui était difficile à appliquer, mais en se fondant sur l'idée qu'il ne convient pas qu'un seul juge soit amené à exercer un contrôle judiciaire sur la décision d'un autre juge.

Le président: Mais les amendements apportés ont-ils corrigé ce problème?

M. Wade: Oui.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je pensais, oui.

M. Wade: Ce problème a été corrigé parce que le tribunal de la concurrence fait partie des tribunaux qui relèvent de la Cour d'appel.

Le président suppléant: Ce problème disparaîtra donc si nous adoptons ce projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Si nous adoptons le projet de loi sous sa forme actuelle?

M. Wade: Si ce projet de loi est adopté tel quel, cela réglera complètement ce problème.

Le sénateur Beaudoin: Parfait.

M. Wade: Notre argument est légèrement différent. D'après nous, malgré cette exception qui se justifie parfaitement, c'est la Section de première instance et non la Cour d'appel qui devrait en premier lieu entendre toutes les demandes de contrôle judiciaire.

Un régime dans lequel certains tribunaux énumérés relèveraient directement de la Cour d'appel en matière de contrôle judiciaire risque de donner l'impression qu'il y a deux catégories de tribunaux administratifs et c'est ce qui nous préoccupe. Il est peut-être quelque peu anormal que, par exemple, les décisions de certains ministres de la Couronne ne seront pas contrôlées par la Cour d'appel mais par la Section de première instance, alors qu'avec le projet de loi actuel d'autres tribunaux relèveraient directement de la Cour d'appel. Nous estimons que les décisions que prennent les ministres de la Couronne sont parfois beaucoup plus importantes que celles que prennent certains tribunaux administratifs qui, avec le projet actuel, relèveraient directement de la Division d'appel de la Cour fédérale.

Le président suppléant: Avez-vous un exemple?

M. Wade: Avec le projet de loi C-38 tel que proposé, les anciennes décisions de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique seraient assujetties au contrôle de la Cour fédérale d'appel et non à celui de la Section de première instance.

[Text]

The Acting Chairman: But this is not a minister's decision. Your point was that the decision of a minister is often more important than a decision of an administrative tribunal and, therefore, should not be reviewed by one judge alone. I was asking whether or not you have cases of a minister's decision that would be reviewable only by one judge of the trial division.

Mr. Wade: Recent examples are the decisions involving the Rafferty-Alameda Dam and the Old Man River Dam in Alberta, where the decisions of the Minister of the Environment were reviewed and found to be wanting by a single judge of the trial division of the Federal Court.

The Acting Chairman: That was because of the importance of the project, was it not?

Mr. Wade: They are certainly decisions that have a much wider impact on Canada than does a decision of the Public Service Staff Relations Board involving the grievance of one civil servant. I recognize that the griever may not be of that opinion, but objectively that must be the case.

Senator Bolduc: Is not the evolution towards delegating to administrative tribunals? In other words, there are more and more of those types of decisions? For example, concerning transportation, the minister used to have a lot of powers whereas now some adjudicative processes have been transferred to the Transport Commission.

Mr. Wade: Indeed. We would point to that as an example of one anomaly which may arise in attempting to structure a first and second-class tribunal kind of list. We are also of the opinion that the list of special tribunals that go directly to the court of appeal is likely to become unwieldy as more and more tribunals seek legislative amendments so that they, too, can be considered first-class tribunals.

Senator Beaudoin: It is a battle between the tribunals!

Mr. Wade: That process has already begun in the course of the House of Commons dealing with this bill, where four tribunals were added to the list of those that go directly to the court of appeal. Those tribunals went before the legislative committee strongly suggesting that they are more important than others and that their particular expertise requires them to be reviewed only by the court of appeal. We can see that process accelerating and being invoked by every tribunal whose constitutive statute is being reviewed or amended. Furthermore, there will be demands that they also should be reviewed only by the court of appeal.

The Acting Chairman: What are you suggesting?

Mr. Wade: In our submission, with the exception that I mentioned, namely, tribunals that are composed of judges, all judicial reviews should take place in the first instance before the trial division of the Federal Court. The court of appeal should be allowed to function as a true court of appeal.

[Traduction]

Le président suppléant: Mais il ne s'agit pas là de la décision d'un ministre. D'après vous, la décision d'un ministre est bien souvent plus importante que celle d'un tribunal administratif et ne devrait donc pas être examinée par un seul juge. Je vous demandais si vous connaissiez des cas où la décision d'un ministre pourrait faire l'objet d'un contrôle de la part d'un seul juge de la Section de première instance.

M. Wade: On pourrait donner à titre d'exemples récents les décisions concernant le barrage Rafferty-Alameda et le barrage sur la Old Man River en Alberta, décisions émanant du ministre de l'Environnement qui ont été examinées par un juge seul de la Section de première instance de la Cour fédérale et qui ont été invalidées.

Le président suppléant: C'était en raison de l'importance du projet, n'est-ce pas?

M. Wade: Il est évident que certaines décisions ont un impact beaucoup plus large sur le pays entier que celles de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui examine un grief présenté par un fonctionnaire. Je sais bien que ce fonctionnaire ne serait peut-être pas d'accord, mais objectivement, c'est bien ce qui se passe.

Le sénateur Bolduc: N'existe-t-il pas une tendance à déléguer certains pouvoirs aux tribunaux administratifs? En d'autres termes, il y a de plus en plus de décisions de ce genre? Par exemple, dans le domaine du transport, le ministre détenait auparavant de larges pouvoirs dont certains ont été attribués à la Commission du transport.

M. Wade: Cela est exact. Nous pensons que cela constitue un exemple d'une anomalie qui pourrait découler d'un système où il existe des tribunaux de première classe et de seconde classe. Nous estimons également que la liste des tribunaux spéciaux qui relèvent directement de la Cour d'appel risque de s'allonger puisqu'il est fort probable que les autres tribunaux tenteront de faire modifier les dispositions qui leur sont applicables pour qu'ils puissent être considérés, eux aussi, comme des tribunaux de première classe.

Le sénateur Beaudoin: C'est une bataille de tribunaux!

M. Wade: Ce processus a déjà commencé puisqu'au cours de l'examen de ce projet de loi par la Chambre des communes, on a ajouté quatre tribunaux à la liste de ceux qui relèvent directement de la Cour d'appel. Ces tribunaux vont demander au comité législatif de relever uniquement de la Cour d'appel parce qu'ils sont plus importants que les autres tribunaux et qu'ils possèdent des connaissances particulières. Nous pouvons penser que ces demandes augmenteront et que chaque tribunal dont la loi constitutive fait l'objet d'un examen demandera un tel traitement. En outre, ces tribunaux demanderont aussi qu'ils relèvent uniquement de la Cour d'appel.

Le président suppléant: Quelle est votre recommandation?

M. Wade: D'après notre recommandation, à l'exception de ce que j'ai mentionné plus haut, à savoir les tribunaux qui sont composés de juges, c'est la Section de première instance de la Cour fédérale qui devrait entendre en premier lieu toutes les demandes de contrôle judiciaire. Il faudrait laisser fonctionner la Cour d'appel comme une véritable Cour d'appel.

[Text]

The Acting Chairman: Do you see any rationale for the present distribution as provided in the bill? I take it that, as far as you are concerned, the classification is not based on any rationale.

Mr. Wade: It is certainly based on precedent to a certain extent. That is another point I wanted to address in the context of judicial review and administrative law. Historically, some areas, notably labour law, have made the point that they should be treated differently because labour matters usually require to be settled very quickly. The point has certainly been made, perhaps not recently but in years past, that ordinary courts were, perhaps, not recognizant of the special requirements of labour law and dealings between the parties. I think it is even fair to say that there is a large amount of academic writing in this area which suggests that, certainly in past years, the courts have been inimical to the interests of parties involved in labour negotiations.

The Acting Chairman: What do you mean by saying that the courts have been inimical?

Mr. Wade: There has been a good deal of suggestion and academic writing to the effect that the courts simply do not look favourably upon unions, workers and so on.

The Acting Chairman: I have had experience to the contrary.

Mr. Wade: That goes back a number of years.

Senator Beaudoin: Is your proposal now that if it comes from an administrative board or tribunal it should go directly, in principle, to the trial division judges? Am I correct that you do not think that an exception to that principle would be justified, as appears to be the case?

Mr. Wade: The only exception which we do consider clearly justified is where the administrative tribunal is, itself, composed of judges. That we put aside as a different case.

Senator Beaudoin: Is it your submission that, if the tribunal is composed of judges, then the matter would go directly to appeal; and if the tribunal is not composed of judges of the federal court, then the matter would go to the trial division *ipso facto*?

Mr. Wade: That is our submission.

Senator Beaudoin: Do you think that would be a better system or is it just to cure the question of apparent discrimination?

The Acting Chairman: That was what the witness suggested.

Senator Beaudoin: I want to be sure I understand the rationale behind your comments.

Mr. Wade: If one looks at the list of tribunals which, under Bill C-38 as proposed, would go directly to the court of appeal, it is very difficult to draw a line or to discover what these particular tribunals have in common. There is no particular

[Traduction]

Le président suppléant: Pensez-vous que la répartition prévue par le projet de loi puisse se justifier? Je pense que vous estimez que cette répartition ne repose sur aucun motif valable.

M. Wade: Elle repose bien évidemment, dans une certaine mesure, sur la jurisprudence. C'est un autre aspect que je voulais aborder dans le cadre du contrôle judiciaire et du droit administratif. Traditionnellement, certains secteurs, en particulier le droit du travail, ont demandé d'être traité différemment parce que les questions reliées au droit du travail exigeaient d'être réglées le plus souvent très rapidement. On a également fait remarquer, peut-être pas récemment mais il y a quelques années, que les tribunaux de droit commun n'étaient pas toujours sensibles aux particularités du droit du travail et des parties en cause. Je pense que l'on peut dire que les universitaires spécialisés dans ce domaine ont constaté et fait remarquer que les tribunaux n'ont pas semblé, dans le passé, très favorables aux intérêts des parties qui participaient à des négociations dans le monde du travail.

Le président suppléant: Que voulez-vous dire lorsque vous parlez du fait que les tribunaux n'ont pas semblé très favorables?

M. Wade: Les universitaires et les praticiens ont souvent dit que les tribunaux n'étaient pas très favorables aux syndicats, aux travailleurs et ainsi de suite.

Le président suppléant: J'ai déjà pu constater le contraire.

M. Wade: Cela remonte à plusieurs années.

Le sénateur Beaudoin: Proposez-vous que toutes les décisions émanant d'un tribunal administratif ou d'une commission aillent directement, en principe, devant les juges de la Section de première instance? Ai-je raison de dire que vous ne pensez pas qu'il soit justifié de prévoir une exception à ce principe, comme cela semble être le cas?

M. Wade: La seule exception qui nous paraisse tout à fait justifiée est lorsque le tribunal administratif est lui-même composé de juges. Il s'agit-là, d'après nous, d'une catégorie différente.

Le sénateur Beaudoin: Votre recommandation est-elle bien la suivante: les tribunaux composés de juges relèvent directement de la Cour d'appel et s'ils ne sont pas composés de juges de la Cour fédérale, ils relèvent *ipso facto* de la Section de première instance?

M. Wade: C'est bien notre recommandation.

Le sénateur Beaudoin: Pensez-vous que ce système serait meilleur ou voulez-vous simplement faire disparaître ce qui vous paraît être de la discrimination?

Le président suppléant: C'est bien ce qu'a laissé entendre le témoin.

Le sénateur Beaudoin: Je veux m'assurer que je comprend bien les motifs à l'origine de vos remarques.

M. Wade: Lorsqu'on examine la liste des tribunaux qui, aux termes du projet de loi C-38, tel que proposé, relèveraient directement de la Cour d'appel, il est très difficile de découvrir une caractéristique commune à ces tribunaux ou un critère

[Text]

thread running through them other than, perhaps, historical reasons for treating one kind of tribunal differently from another.

It is our submission that there is no justifiable basis for that distinction and that as soon as one starts drawing lines, the line becomes more and more convoluted and, as years go on, the list will become more unwieldy, and if there was a reason for drawing a line somewhere in the first place it tends to be forgotten. We would strongly submit that as a blanket rule, judicial review should take place before the trial division.

The Acting Chairman: Can you establish the principle between, let us say, a purely administrative decision and a quasi-judicial decision?

Mr. Wade: That is very difficult and it is, of course, the basis of the present act. It is based on the difference between sections 18 and 28. I think it is fair to say that this bill addresses the almost impossible amount of litigation which surrounded that question which was related not only to the nature of the tribunal but to the nature of its processes.

The Acting Chairman: Would you say that the court of appeal would have to deal with that kind of review in a different way than would the trial division? Would it have a different perspective than the trial division?

Mr. Wade: The only way I can really respond to that is to note that the Supreme Court of Canada, led by the late Chief Justice Bora Laskin, in a number of cases through the 1970s and the 1980s, has very strongly said that the court should be more and not less deferential to the particular expertise of administrative tribunals. The supreme court has noted very strongly that the reason administrative tribunals are constituted in the first place is to be a repository of special expertise which one cannot expect the courts to master in every case. I think the principle is now quite well established.

The Acting Chairman: Do you not think that the trial division would be more susceptible to accepting this opinion of the supreme court which you just mentioned but that the appeal division of the federal court would maintain that they have more authority and, perhaps, more expertise than a specialized board? I think I have sensed that in some decisions.

Senator Beaudoin: Are you sure the labour boards will not continue to demand review by the appeal court?

Mr. Wade: Yes, the decisions of the Canada Labour Relations Board continues, under Bill C-38, to go to the court of appeal for review.

Senator Beaudoin: Is this presently the case and will it be continued?

Mr. Wade: It is presently the case and it will be continued.

Senator Beaudoin: That is confirmed and that is all right, is it not?

[Traduction]

permettant de les classer. Il ne semble exister aucune caractéristique commune à ces tribunaux, sinon des raisons historiques, pour traiter un type de tribunal différemment des autres.

Notre argument est que cette distinction n'est fondée sur aucun critère justifiable et que, lorsqu'on commence à établir des catégories, ces catégories deviennent de plus en plus floues et, avec le temps, cette liste va s'agrandir et on aura même tendance à oublier la raison qui nous avait poussé à définir de telle façon une catégorie. Nous recommandons fortement qu'en règle générale le contrôle judiciaire relève de la Section de première instance.

Le président suppléant: Pourriez-vous utiliser la distinction qui existe entre, disons, une décision purement administrative et une décision quasi-judiciaire?

M. Wade: Cela est fort difficile et c'est le critère retenu par la loi actuelle. Cela ressort de la distinction établie par les articles 18 et 28. Je pense que l'on peut dire que ce projet de loi apporte une solution au nombre impressionnant de litiges qui ont découlé de cette question qui portait non seulement sur la nature du tribunal mais sur la nature de son processus de prise de décision.

Le président suppléant: Pensez-vous que la Cour d'appel n'exerce pas ce genre de contrôle de la même façon que la Section de première instance? Aurait-elle une perspective différente de celle de la Section de première instance?

M. Wade: La seule réponse que je puisse donner est de faire remarquer que, dans un certain nombre de décisions récentes rendues au cours des années 1970 et 1980, la Cour suprême du Canada présidée par la Regrettée juge en chef Bora Laskin a très clairement déclaré que la cour devrait être plus, et non pas moins, respectueuse des connaissances spécialisées des tribunaux administratifs. La Cour suprême a fait remarquer très clairement que la raison d'être des tribunaux administratifs était les connaissances spécialisées qu'en détenaient les membres, connaissances qu'on ne pouvait attendre des tribunaux ordinaires. Je pense que ce principe me paraît fort bien établi.

Le président suppléant: Ne pensez-vous pas que la Section de première instance serait davantage susceptible d'accepter l'opinion de la Cour suprême dont vous venez de parler et que la Division d'appel de la Cour fédérale pourrait soutenir qu'elle a davantage autorité et peut-être de connaissances spécialisées qu'un tribunal spécialisé? C'est ce j'ai cru comprendre à la lecture de certaines décisions.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous certain que les commissions de relations de travail ne vont pas continuer à exiger de relever de la Cour d'appel?

M. Wade: Oui, les décisions du Conseil canadien des relations du travail continueront à relever, avec le projet de loi C-38, de la Cour d'appel.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce le cas actuellement et ce système sera-t-il maintenu?

M. Wade: C'est le cas actuellement et ce système sera maintenu.

Le sénateur Beaudoin: Cela est confirmé et cela est très bien, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Wade: In our submission, even decisions of the Canada Labour Relations Board should be reviewed in the first instance by the trial division.

Senator Bolduc: The point is that some of the tribunals listed in section 38 are not of the same type. For example, you have the Public Service Staff Relations Board which deals with administrative matters and some others such as the CRTC, the National Energy Board and the National Transportation Board which deal with conflicts of interest between interested parties. In other cases, they deal more with the rights of individuals. In some instances there is a conflict of law, and in some instances there is more of a conflict of interest. I am not familiar enough with the role of the courts to come to a conclusion.

Mr. Wade: If I might, Mr. Chairman, that in fact raises a very nice illustration of the kind of difficulties to which this can give rise. The Canada Labour Relations Board is presently protected by a very extensive prohibitive clause, as far as the grounds on which it may be judicially reviewed. We are very happy to see that, following Bill C-38, its decisions may now be reviewed on the grounds of fraud or perjury. We are quite happy to see that.

The Acting Chairman: How is this done? Is it simply by giving jurisdiction to the appeal division?

Mr. Wade: In clause 56 of the bill, it is provided that:

Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court . . .

The Acting Chairman: Oh, they changed the act. It is not a question of jurisdiction.

Mr. Wade: Yes. Of the five grounds on which other tribunals may be reviewed, only three of them may be reviewed with regard to the clause governing the Canada Labour Relations Board. It is a very strong prohibitive clause. In the course of dealing with this bill in the House of Commons, the Public Service Staff Relations Board was added as a court of appeal reviewable tribunal, but it does not have the same kind of prohibitive clause, even though it is dealing with labour law in a different form. However, it involves the same labour law as the Canada Labour Relations Board, and in our submission this is the kind of incoherence which is very likely to result from having a two-tier structure for judicial review. On the one hand, both boards now go to the court of appeal, but even though they are dealing with the same kind of subject matter, namely, labour law between employer and employee, one of them has a prohibitive clause which the other one does not.

Senator Lewis: These federal tribunals, which may include a judge, does that refer to exclusively Federal Court judges?

Mr. Wade: I have not checked into the question. Perhaps my colleague can help us. I am informed, very reliably, that, in

[Traduction]

M. Wade: D'après notre recommandation, les décisions du Conseil canadien des relations du travail devraient elles aussi relever, en premier lieu, de la Section de première instance.

Le sénateur Bolduc: Le fait est que certains tribunaux qui sont énumérés à l'article 38 ne sont pas de même nature. Par exemple, il y a la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui s'occupe de questions administratives et d'autres comme le CRTC, l'Office national de l'énergie, l'Office national des transports qui s'occupent de conflits d'intérêts entre parties intéressées. Dans d'autres cas, ils s'occupent beaucoup plus des droits des individus. Dans certains cas, il y a un conflit de droit et dans d'autres, il s'agit davantage de conflits d'intérêts. Je ne connais pas suffisamment le rôle des tribunaux pour en arriver à une conclusion.

M. Wade: Monsieur le président, cette remarque illustre fort bien le genre de problèmes que cela pourrait susciter. À l'heure actuelle, le Conseil canadien des relations du travail est protégé par une clause privative très large, pour ce qui est des motifs pouvant donner ouverture au contrôle judiciaire. Nous sommes très heureux de constater qu'avec le projet de loi C-38, il sera désormais possible de contrôler ces décisions dans les cas de fraude ou de faux témoignage. Nous sommes très heureux de cette situation.

Le président suppléant: Comme arrive-t-on à ce résultat? Cela découle-t-il du seul fait d'attribuer cette compétence à la Division d'appel?

M. Wade: L'article 56 du projet de loi prévoit:

Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, les ordonnances ou les décisions du Conseil sont définitives et ne sont susceptibles de contestation ou de révision par voie judiciaire *que pour certains motifs limités* . . .

Le président suppléant: Oh, ils ont changé la loi, ce n'est pas une question de compétence.

M. Wade: Oui. Les décisions des autres tribunaux peuvent être contrôlées sur la base de cinq motifs, mais dans le cas du Conseil canadien des relations du travail, ces motifs sont ramenés à trois. C'est une clause privative très large. Au cours de l'examen de ce projet de loi par la Chambre des communes, on a ajouté la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à la liste des tribunaux relevant de la Cour d'appel mais cet organisme n'est pas protégé par le même type de clause privative, bien qu'il s'occupe également de droit du travail, sous une forme différente. Néanmoins, il applique le même droit du travail que le Conseil canadien des relations du travail et nous pensons que ce régime de contrôle judiciaire à deux niveaux risque fort de créer ce genre d'incohérence. D'une part, ces deux organismes relèvent maintenant de la Cour d'appel mais, l'un d'entre eux bénéficie d'une clause privative alors que l'autre n'en bénéficie pas, bien qu'ils œuvrent tous deux dans le même domaine du droit juridique, c'est-à-dire le droit du travail entre employeur et employés.

Le sénateur Lewis: Les tribunaux fédéraux sur lesquels siège un juge, s'agit-il toujours de juges de la Cour fédérale?

M. Wade: Je n'ai pas vérifié cette question. Ma collègue pourrait peut-être nous aider sur ce point. Je crois savoir qu'en

[Text]

fact, the Pension Appeal Board, for example, is composed of both provincial superior court judges and Federal Court judges. So our concern would be that section 96 judges, superior court judges, whether Federal Court or otherwise, not be judicially reviewed by a single judge trial division.

Senator Lewis: No definition has been given there, where it says "judge"?

Mr. Wade: That is not my understanding.

Senator Lewis: I did not see one there.

Mr. Wade: The structure of Bill C-38 presently is that there are named tribunals.

Senator Lewis: So it does not matter, anyway?

Mr. Wade: It does not matter. In our submission, that could be continued. One could simply identify those tribunals which are composed of judges, and name them as court of appeal reviewable tribunals.

Senator Lewis: Yes.

Mr. Wade: I think that, in the course of the questioning, we have covered our submission on that part very adequately. If there are no more questions, perhaps I should move on to address the last issue.

Senator Lewis: Before you go on then, on page 14 of your submission I notice that you refer to clause 5, proposed section 18.1(2). This is the question of time limitation for application for a review. You are suggesting 30 days rather than 10.

Mr. Wade: In fact, I do apologize to the committee. That recommendation may now be struck because it has been carried into the bill as adopted by the House of Commons.

Senator Lewis: Yes.

Mr. Wade: You must appreciate we put this submission together very quickly.

Senator Lewis: In your next recommendation, you say that the words "and in a summary way" should be deleted from proposed section 18.4(1). That is still there, is it not?

Mr. Wade: Yes, indeed, and that would be found on page 6 of the bill as printed.

Senator Beaudoin: That is right, page 6, proposed section 18.4(1).

Mr. Wade: Yes. That says, "and in a summary way".

Senator Beaudoin: This has already been accepted.

The Acting Chairman: Yes.

Mr. Wade: No. In our submission, the words "and in a summary way" should be deleted.

Senator Beaudoin: Oh, excuse me. You would delete those last words?

[Traduction]

fait la Commission d'appel des pensions par exemple est composée à la fois de juges de la Cour fédérale et de juges des cours supérieures des provinces. C'est pourquoi nous voudrions éviter que les juges nommés aux termes de l'article 96, les juges de la Cour supérieure, qu'il s'agisse de la Cour fédérale ou autre, ne fassent pas l'objet d'un contrôle judiciaire de la part d'un juge seul de la Section de première instance.

Le sénateur Lewis: Lorsque l'on parle de «juge», y a-t-il une définition de ce terme?

M. Wade: Je ne pense pas.

Le sénateur Lewis: Je n'en ai pas vu dans ce document.

M. Wade: Le projet de loi C-38 sous sa forme actuelle énumère ces tribunaux par leur nom.

Le sénateur Lewis: De sorte que cela importe peu?

M. Wade: Cela n'est pas important. D'après nous, il faudrait maintenir ce système. On pourrait tout simplement énumérer les tribunaux qui sont composés de juges et les faire figurer sur la liste des tribunaux qui relèvent de la Cour d'appel.

Le sénateur Lewis: Oui.

M. Wade: Je pense que nous avons examiné cette recommandation de façon très complète, dans le cadre de vos questions. S'il n'y a pas d'autres interventions, je pourrais peut-être passer au point suivant.

Le sénateur Lewis: Avant de poursuivre, je remarque qu'à la page 14 de votre mémoire vous parlez de la clause 5, projet d'article 18.1(2). Il s'agit de la prescription des demandes de contrôle judiciaire. Vous proposez 30 jours au lieu de 10.

M. Wade: En fait, je devrais m'excuser auprès du comité. Il faudrait supprimer cette recommandation puisqu'elle a été incorporée au projet de loi tel qu'adopté par la Chambre des communes.

Le sénateur Lewis: Oui.

M. Wade: Je dois vous dire que nous avons été obligés de préparer ce mémoire très rapidement.

Le sénateur Lewis: Dans la recommandation qui suit, vous dites qu'il faudrait supprimer les mots «et selon une procédure sommaire» qui figurent dans le projet d'article 18.4(1). Cette expression y figure encore, n'est-ce pas?

M. Wade: Oui, c'est exact et elle se trouve à la page 6 du texte imprimé.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact, page 6, projet d'article 18.4(1).

M. Wade: Oui. Il y est dit «et selon une procédure sommaire».

Le sénateur Beaudoin: Cette disposition a déjà été acceptée.

Le président suppléant: Oui.

M. Wade: Non. Nous proposons de supprimer les mots «et selon une procédure sommaire».

Le sénateur Beaudoin: Oh, excusez-moi. Vous voudriez que l'on supprime ces mots?

[Text]

Mr. Wade: Yes. We would delete the words following "delay". Our reason for that is simply that "summary" is a legal code word to indicate that the matter is heard and disposed of without a complete record being constituted.

Senator Lewis: I do not take it that way. I take it as a procedural concept.

Mr. Wade: In our opinion, if it was simply an exhortation to the court to deal quickly with this—

Senator Lewis: That is the way I take it.

Mr. Wade: —it would perhaps be sufficient to say "without delay".

Senator Bolduc: In French, they say, "selon une procédure sommaire", summary proceedings.

Senator Lewis: Summary proceedings, yes.

Senator Beaudoin: This is what you do not like.

Senator Bolduc: No, I am not sure.

Mr. Wade: In our opinion, we would prefer that a record be constituted when the judicial review is first dealt with, rather than having it done in a summary way without a complete record, and we would anticipate, in fact, that these words may prove not to be of much import because proposed subsection 2 provides that:

The Trial Division may, if it considers it appropriate, direct that an application for judicial review be treated and proceeded with as an action.

That, of course, would have the effect of constituting a record, and we would anticipate that, in most instances, that application would be made so that there is a record of the judicial review, in the event that one would wish, for example, to go to the court of appeal, and that that motion to have it treated as an action so that you would get a record is simply one more motion to be dealt with in the course of an action. Why not simply delete "in a summary way" and have the record constituted as a matter of course when the judicial review takes place?

The Acting Chairman: I am not sure that the interpretation is necessarily that you should have a complete record.

Senator Lewis: I did not take it that way, either.

The Acting Chairman: The Federal Court is a court of record. I do not see that they would have an incomplete record. I think the record has to be sufficient to give a basis to the decision.

Senator Beaudoin: So do I. Even if they stated that the matter is to be dealt with in a summary way, that does not mean that it will be unfair or unjust.

The Acting Chairman: Or incomplete.

Senator Beaudoin: Or incomplete.

Senator Lewis: I took it to mean that the record would be there but the person making the application could go directly to the court. He would not have to give notice and set the thing

[Traduction]

M. Wade: Oui. Nous serions en faveur de supprimer les mots qui se trouvent entre «délai» et «sur». La raison en est simple. Le mot «sommaire» est un mot juridique qui a un sens précis et qui indique que la question doit être entendue et réglée sans que le tribunal soit tenu de constituer un dossier complet.

Le sénateur Lewis: Je ne l'interprète pas de cette façon. D'après moi, c'est une notion de procédure.

M. Wade: Nous estimons que s'il s'agissait uniquement d'inviter le tribunal à faire diligence—

Le sénateur Lewis: C'est de cette façon que je le comprends.

M. Wade: . . . il suffirait peut-être de dire «à bref délai».

Le sénateur Bolduc: La version française utilise l'expression «selon une procédure sommaire».

Le sénateur Lewis: Procédure sommaire, oui.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que vous n'aimez pas.

Le sénateur Bolduc: Non, je ne suis pas certain.

M. Wade: Nous préférierions que le tribunal soit tenu de constituer un dossier au début de la demande de contrôle judiciaire plutôt que lui permettre d'entendre cette demande selon une procédure sommaire sans constituer un dossier complet. En fait, il est fort possible que ces mots n'aient pas une grande portée puisque le projet de paragraphe 2 énonce:

La Section de première instance peut, si elle l'estime indiqué, ordonner qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action.

Cette façon de procéder entraînerait, bien entendu, la constitution d'un dossier et nous prévoyons que, dans la plupart des cas, les parties feront une telle demande de sorte qu'il existera un dossier du contrôle judiciaire au cas où, par exemple, une partie désirerait saisir la Cour d'appel. Cela ne fait qu'obliger les parties à présenter une requête supplémentaire dans le cours de l'action pour obtenir la constitution d'un dossier. Pourquoi ne pas tout simplement supprimer «selon une procédure sommaire» et constituer automatiquement un dossier au moment de l'audition de la demande de contrôle judiciaire?

Le président suppléant: Je ne suis pas certain qu'il faudrait alors interpréter cet article comme s'il obligeait le tribunal à constituer un dossier complet.

Le sénateur Lewis: Je ne l'ai pas non plus compris de cette façon.

Le président suppléant: La Cour fédérale est une cour d'archives. Je ne pense pas qu'elle se contenterait d'un dossier incomplet. La Cour doit disposer d'un dossier suffisamment complet pour qu'elle puisse fonder sa décision sur celui-ci.

Le sénateur Beaudoin: C'est également ce que je pense. Si la disposition parle de procédure sommaire, cela ne veut pas dire que cette procédure puisse être inéquitable ou injuste.

Le président suppléant: Ou incomplète.

Le sénateur Beaudoin: Ou incomplète.

Le sénateur Lewis: D'après moi, le dossier doit exister mais la personne qui présente la demande peut saisir immédiatement le tribunal. Il n'est pas tenu de donner un avis et de dépo-

[Text]

down, and so on. It could be heard quickly; that is the way I take it.

The Acting Chairman: They say both “without delay” and “in a summary way”.

Senator Lewis: The next paragraph, paragraph 2, indicates that the court may say, “No. I will not deal with it. You go back and start it in the regular way and it will take its time.”

The Acting Chairman: It would be a matter for the rules of the court.

Senator Beaudoin: Subsection 2 gives the discretion.

Senator Lewis: It may or may not be an urgent matter, and it depends, as you say, on the rules of the particular court. However, we take your point.

Mr. Wade: The point was raised by those practitioners familiar with the Federal Court procedure that it would be easier to take a matter on appeal if a full record existed at trial division. One would not have to reconstitute the record for the court of appeal.

Senator Lewis: It would seem right, given their experience.

The Acting Chairman: If we have completed our discussion on the second topic, let us go to expropriation.

Mr. Wade: As I remarked at the outset, Bill C-38 did not address this matter, and the Canadian Bar Association is of the opinion that it could well have been addressed in a bill of this kind. The point we make in our submission is a very simple one: The Canadian Bar Association is of the opinion that local courts are in the best position to determine the market value of local land. Most litigation under the Expropriation Act is concerned with the appropriate compensation for the expropriation. At present there is, we believe, an unfortunate public perception that the federal government expropriates and the Federal Court tells the complainants how much they will get. This perception, of course, is totally unjustified, but nevertheless it is there.

We would point out that local courts—that is to say, provincial superior courts—have developed a considerable body of expertise in applying provincial expropriation statutes in the same way that the Federal Court has developed its particular expertise in intellectual property and admiralty law. So the Canadian Bar Association is of the opinion that it is appropriate to recognize that local courts have developed a particular expertise related to expropriation in their territorial jurisdictions and to apply it when federal Crown expropriations are being carried out.

Senator Beaudoin: It is not the first time that the Canadian Bar Association has made that suggestion. It was suggested in

[Traduction]

ser des documents. La demande peut être entendue rapidement; voici comment j'interprète cette disposition.

Le président suppléant: Ils disent à la fois «à bref délai» et «selon une procédure sommaire».

Le sénateur Lewis: Le paragraphe suivant, le paragraphe 2, indique que le tribunal peut dire «Non. Je ne veux pas entendre l'affaire de cette façon. Veuillez reprendre l'instance de la façon régulière et l'affaire suivra son cours.»

Le président suppléant: Cette question peut être réglée par le biais des règles de pratique.

Le sénateur Beaudoin: Le paragraphe 2 accorde au tribunal une certaine discrétion en la matière.

Le sénateur Lewis: Cela dépend de l'urgence de la question et cela dépend, comme vous le dites, des règles de pratique qu'a adoptées le tribunal. Cependant, nous avons pris note de vos commentaires.

M. Wade: Ce sont des avocats de la pratique bien au courant de la procédure de la Cour fédérale qui ont fait remarquer qu'il serait plus facile de porter une demande en appel s'il existait un dossier complet au niveau de la Section de première instance. Il ne serait pas alors nécessaire de constituer un dossier pour la Cour d'appel.

Le sénateur Lewis: Cela me paraît justifié, compte tenu de leur expérience.

Le président suppléant: Si nous avons terminé l'examen du deuxième sujet, nous devrions passer à la question de l'expropriation.

M. Wade: Comme je l'ai fait remarquer dès le départ, le projet de loi C-38 ne parle pas de cette question et l'Association du Barreau canadien estime qu'on aurait fort bien pu aborder cette question dans un projet de loi de ce type. L'argument avancé dans notre mémoire est fort simple: le Barreau canadien est d'avis que ce sont les tribunaux locaux qui sont les mieux placés pour fixer la valeur marchande des terrains situés dans leur province. La plupart des litiges qui concernent la Loi sur l'expropriation portent sur le montant de l'indemnité accordée pour l'expropriation. À l'heure actuelle, il semble que le public ait malheureusement la perception que le gouvernement fédéral procède à l'expropriation et que la Cour fédérale fixe le montant auquel le particulier aura droit. Bien entendu, cette perception est tout à fait fausse, ce qui n'empêche qu'elle existe.

Nous voudrions faire remarquer que les tribunaux locaux—c'est-à-dire, les cours supérieures provinciales—ont acquis des connaissances extrêmement spécialisées lors de l'application des lois provinciales d'expropriation tout comme la Cour fédérale a acquis des connaissances très spécialisées en matière de propriété intellectuelle et de droit maritime. C'est pourquoi l'Association du Barreau canadien estime qu'il conviendrait de reconnaître que les tribunaux provinciaux ont acquis une expérience spécialisée en matière d'expropriation dans leur ressort judiciaire et donc de leur attribuer compétence lorsqu'il s'agit d'expropriation par la Couronne fédérale.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas la première fois que le Barreau canadien présente cette recommandation. Elle l'a été

[Text]

1978. Do you think that the proposal gives sufficient weight to the importance of uniformity on expropriation as interpreted by federal law? That is what we are concerned about, the federal law of interpretation. It is true that provincial courts have experience in this field, but we are concerned here with the federal statute on expropriation. I think there are more advantages than disadvantages to having uniformity in that particular field, so I am inclined to leave it with the Federal Court.

Senator Cogger: Senator Beaudoin, I see your point with regard to uniformity in the act but, with all due respect, I think it is more a question of compensation, and that is where you want uniformity. The people or claimants who appear before the courts seldom bring into question the authority to expropriate; they bring into question the amount offered.

Senator Beaudoin: It is part of the act.

Senator Cogger: So uniformity in the act between Newfoundland and British Columbia is not in question, but you do not want uniformity as to compensation between Newfoundland and British Columbia.

Senator Lewis: I agree, and it may not necessarily be lack of uniformity between two provinces; it could be between two cities within the same province.

Senator Cogger: So, with all due respect, I think the point made by the witness is a valid one. It does not go to the substance of the uniformity of interpretation of the act.

The Acting Chairman: We must recognize here that the role of the court is not really to establish the amount; it is to correct any error of law in decisions of the expropriation board.

I have been trying to compare in my mind this problem with the one of claims against contracts or torts, but we are talking about a review here, so it is not the same thing.

Senator Beaudoin: It is a review.

The Acting Chairman: You could argue that provincial courts would be able to review the decisions of the board, but it is not the same thing.

Senator Bolduc: I think it is a fair balance. You have a federal administrative agency doing the expropriation, and you have the provincial courts reviewing it.

The Acting Chairman: Normally, the court would only intervene if there were a manifest error in the expropriation board decision. That is what the provincial courts do.

Mr. Wade: Mr. Chairman, that is indeed the case, but the members of the bar who responded to this question said, in almost every case, the error being pleaded on the part of the board is insufficient compensation and that what the court eventually does as a bottom line is judge between the estimates or the evaluations placed on the land by different appraisers. It is our simple submission that local knowledge may be of advantage here.

[Traduction]

en 1978. Pensez-vous que cette recommandation tienne suffisamment compte de l'importance d'interpréter de façon uniforme de droit fédéral en matière d'expropriation? Car c'est de cela qu'il s'agit, le droit fédéral en matière d'interprétation. Il est vrai que les tribunaux provinciaux possèdent une certaine expérience dans ce domaine mais il s'agit ici de la Loi fédérale sur l'expropriation. Je pense qu'il est préférable de viser l'uniformité dans ce domaine particulier et je serais donc enclin à conserver cette attribution à la Cour fédérale.

Le sénateur Cogger: Monsieur le sénateur Beaudoin, je comprends votre souci d'uniformité dans cette loi mais, avec tout le respect que je vous dois, je pense qu'il s'agit davantage d'indemnité alors que vous y voyez surtout une question d'uniformité. Les personnes qui saisissent les tribunaux contestent rarement le pouvoir d'exproprier; elles contestent plutôt le montant des sommes offertes.

Le sénateur Beaudoin: Cela fait partie de la loi.

Le sénateur Cogger: Il ne s'agit pas de garantir l'uniformité de l'application de cette loi à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique et il ne faudrait pas non plus que l'indemnité soit identique à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique.

Le sénateur Lewis: Je suis d'accord et ce n'est pas nécessairement le manque d'uniformité entre deux provinces qu'il faudrait éviter, cela pourrait être entre deux villes d'une même province.

Le sénateur Cogger: C'est pourquoi je pense que le problème soulevé par le témoin est tout à fait valide. Il ne s'agit pas véritablement d'assurer une interprétation uniforme à cette loi.

Le président suppléant: Il nous faut reconnaître que le tribunal n'a pas pour rôle de fixer le montant de l'indemnité; il est chargé de corriger les erreurs de droit qui auraient pu se glisser dans la décision de la Commission d'expropriation.

J'essayais de comparer ce problème avec celui des demandes en responsabilité contractuelle ou délictuelle mais il s'agit ici de contrôle judiciaire, ce n'est donc pas la même chose.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit de contrôle judiciaire.

Le président suppléant: On pourrait soutenir que les cours provinciales seraient capables d'examiner les décisions de la Commission mais ce n'est pas la même chose.

Le sénateur Bolduc: Je pense que cela s'équilibre fort bien. C'est un organisme administratif fédéral qui exproprie et ce sont les tribunaux provinciaux qui examinent cette décision.

Le président suppléant: Habituellement, les tribunaux interviennent uniquement lorsque la décision d'expropriation prise par la Commission contient une erreur manifeste. C'est ce que font les tribunaux provinciaux.

M. Wade: Monsieur le président, c'est effectivement le cas mais les membres du Barreau qui ont répondu à cette question ont déclaré que dans presque tous les cas, l'erreur reprochée à la Commission est d'avoir accordé une indemnité insuffisante et que ce que fait le tribunal en fin de compte est de choisir entre les diverses évaluations de terrain en cause effectuées par les évaluateurs. Nous soutenons tout simplement que le fait de posséder une connaissance des particularités locales peut être avantageux dans ce cas.

[Text]

The Acting Chairman: Local knowledge on the part of the court?

Mr. Wade: On the part of the court.

The Acting Chairman: I would rather have local knowledge on the part of the members of the board.

Mr. Wade: One other point we make in our submission—and it has been raised with us by our members—is that there have been a number of cases in which there has been joint expropriation for joint federal-provincial projects of one kind or another. When compensation is being reviewed, on the one hand, under the provincial act by a provincial court and, on the other hand, under the federal act by the Federal Court, disparate amounts have been arrived at and adjoining land owners have been treated differently, depending on by whom they happen to be expropriated. That, of course, in those communities raised a good deal of ire against the federal government and all its organs, if I can put it that way.

The Acting Chairman: In any event, we are sure the Federal Court would have jurisdiction because this is a law of Canada. I do not say that the superior court could not review the decisions of the expropriation board but, in any event, this is federal legislation being reviewed by the Federal Court. The point is worth considering. Whether we are prepared to agree is another question.

Senator Lewis: I take it from what you say that you feel the proposed bill is a step in the right direction.

Mr. Wade: Most definitely.

Senator Lewis: But you feel that it has not gone far enough in certain areas.

Mr. Wade: In certain respects, and in others, our submission would be that it has taken perhaps a slightly wrong turn. I am thinking of the question of judicial review.

Senator Lewis: Do you think there is any harm being done by passage of this bill?

Mr. Wade: That is a difficult question to answer.

Senator Lewis: I suppose it remains to be seen how it is interpreted.

Mr. Wade: It is difficult to answer that without compromising oneself. Certainly, on the question of contract and tort jurisdiction, I think it is fair to say that if the bill were adopted in its present form no harm would be caused. We do feel there is an outstanding problem which has not been resolved, though.

Senator Lewis: There may be many problems that will arise.

Mr. Wade: With regard to the question of judicial review, I think the answer has to be rather the opposite; namely, that while the simplification is welcome, the institution of a list of tribunals which goes to one division or the other, in our view, is likely to give rise to harm, if one can put it that way. I have attempted to identify some of them this morning, such as the

[Traduction]

Le président suppléant: Une connaissance des particularités locales de la part du tribunal?

M. Wade: De la part du tribunal.

Le président suppléant: J'aurais préféré que ce soit les membres de la Commission qui aient ces connaissances.

M. Wade: Nous avons également fait remarquer dans notre mémoire un autre aspect—que certains de nos membres ont soulevé—à savoir qu'il y avait un nombre important d'expropriations conjointes pour des projets conjoints fédéral-provinciaux. Lorsque, d'une part, un tribunal provincial examine l'indemnité accordée aux termes d'une loi provinciale et que, d'autre part, la Cour fédérale applique la loi fédérale, il arrive que l'on fixe des montants fort différents et que les propriétaires de terrains adjacents soient traités différemment, selon le niveau de gouvernement qui les a expropriés. Il est bien évident que cela suscite dans ces communautés pas mal de ressentiment contre le gouvernement fédéral et tous ces organismes, si je peux m'exprimer ainsi.

Le président suppléant: Quoi qu'il en soit, il est certain que la Cour fédérale est compétente dans ce cas puisque c'est une loi fédérale. Je ne dis pas qu'une cour supérieure ne pourrait examiner les décisions d'une commission d'expropriation mais, quoi qu'il en soit, il s'agit d'une loi fédérale qui est examinée par la Cour fédérale. Votre remarque est intéressante. Mais je ne suis pas certain que nous soyons d'accord avec vous.

Le sénateur Lewis: J'ai tendance à conclure de vos propos que vous pensez que le projet de loi présenté va dans la bonne direction.

M. Wade: Très certainement.

Le sénateur Lewis: Mais vous pensez qu'il ne vas pas suffisamment loin dans certains domaines.

M. Wade: Sous certains aspects et sous d'autres, nous pensons que ce projet a peut-être pris un mauvais virage. Je pensais à la question du contrôle judiciaire.

Le sénateur Lewis: Vous pensez qu'il serait risqué d'adopter ce projet de loi?

M. Wade: Il est difficile de répondre à cette question.

Le sénateur Lewis: Je suppose qu'il faut attendre pour savoir de quelle façon il sera interprété.

M. Wade: Il est difficile de répondre à cette question sans se compromettre. Il me paraît évident que, pour ce qui est de la compétence en matière de responsabilité contractuelle et délictuelle, l'adoption du projet de loi sous sa forme actuelle ne causerait aucun préjudice. Nous pensons néanmoins qu'il demeure un problème qui n'a pas été résolu.

Le sénateur Lewis: Il est possible qu'il soulève de nombreux problèmes.

M. Wade: Pour ce qui est de la question du contrôle judiciaire, je pense qu'il faudrait répondre en sens contraire et dire que, si nous sommes heureux de voir la simplification que ce projet apporte, la création d'une série de tribunaux qui relèvent d'une section de la Cour fédérale risque, d'après nous, de causer des problèmes, si je peux m'exprimer ainsi, et j'ai tenté d'en identifier quelques-uns pour vous ce matin, comme la question

[Text]

question of the protocols, how one draws a line, what basis one uses, and so forth.

With regard to the expropriation question, certainly since the present bill does not address the question at all, no further harm is done.

Senator Lewis: So, in effect, you are almost predicting that in a few years we will be back here again?

The Acting Chairman: It is a matter of jurisdiction, in any event. What you are suggesting is downgrading everybody. You are suggesting the problem is that some boards will want to be upgraded to the appeal division, but you suggest that the solution is to put everybody on the trial division level.

Mr. Wade: The thrust of our submission is to put everybody on the same level, be it the trial division or the appeal division. It would seem, obviously, inappropriate to put everybody on the appeal division level.

The Acting Chairman: But then the principle you mentioned of giving the appeal division jurisdiction when, in the first instance, there is a judge—

Mr. Wade: That we see as a fully justifiable exemption to treating everybody the same.

The Acting Chairman: I suppose we will hear from some boards that want to be eventually upgraded. Perhaps that will keep the problem going. Some solution may be found in the future.

Are there any further questions?

Senator Beaudoin: I have nothing further.

The Acting Chairman: We will consider your presentation, Mr. Wade. We appreciate receiving the views of the Canadian Bar Association. We are always pleased to hear from the Canadian Bar Association.

Mr. Wade: Thank you, Mr. Chairman, honourable senators. We are, of course, extremely grateful for the committee modifying proceedings in the chamber so we could be heard today. We thank you for overcoming the difficulties which were encountered. We also thank you for your attention.

The Acting Chairman: I ask the members of the committee to remain to discuss the legislation.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

de niveau, de définition des catégories et des critères utilisés, etc.

Pour ce qui est de la question de l'expropriation, il est possible de dire que l'adoption du projet ne causerait aucun préjudice puisqu'il ne traite aucunement de cette question.

Le sénateur Lewis: Alors, vous êtes, en fait, en train de nous dire que nous serons obligés de revenir sur ces questions dans quelques années.

Le président suppléant: Il s'agit d'une question de compétence, quoi qu'il en soit. Vous proposez de ramener tout le monde au niveau inférieur. D'après vous, la difficulté réside dans le fait que certaines commissions voudront relever de la Division d'appel et vous proposez de placer tous les organismes sous le contrôle de la Section de première instance.

M. Wade: L'essentiel de notre recommandation est de placer tous les organismes sur le même pied, que ce soit devant la Section de première instance ou la Section d'appel. Il est bien évident qu'il ne conviendrait pas de faire relever tous les organismes de la Division d'appel.

Le président suppléant: Mais alors le principe dont vous avez parlé qui consiste à accorder à la Division d'appel compétence pour les demandes lorsqu'il s'agit, au premier niveau, d'un juge—

M. Wade: Nous pensons que cela constitue une exception parfaitement justifiée au principe voulant que l'on traite tous les organismes de la même façon.

Le président suppléant: Je suppose que certaines commissions demanderont éventuellement de relever de la Cour d'appel. Peut-être que cela fera renaître ce problème et qu'on lui trouvera une solution dans l'avenir.

Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai rien à ajouter.

Le président suppléant: Nous examinerons votre présentation, monsieur Wade. Nous sommes toujours heureux de pouvoir prendre connaissance des opinions de l'Association du Barreau canadien. Nous sommes toujours très heureux d'entendre l'association du Barreau canadien.

M. Wade: Je vous remercie, monsieur le président, honorables sénateurs. Nous sommes très reconnaissants au comité d'avoir bien voulu modifier sa façon de procéder pour pouvoir nous entendre aujourd'hui. Nous vous remercions d'avoir aplani les difficultés que nous avons rencontrées. Nous vous remercions également de votre attention.

Le président suppléant: Je demanderai aux membres du comité de demeurer ici pour que nous examinions ce texte législatif.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Mr. Terence Wade, Director, Legislation and Land Reform.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Terence Wade, directeur, Législation et réforme de la loi.

From the Department of Justice:

Mr. Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch.

Du ministère de la Justice:

M. Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Thursday, April 10, 1990

Issue No. 8
Proceedings on:

Bill S-15, An Act to amend the Act of
incorporation of Desjardins Mutual Life
Assurance Company

ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent de*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le jeudi 10 avril 1990

Fascicule n° 8
Fascicule concernant:

Projet de Loi S-15, Loi modifiant la Loi
constituant en corporation Assurance-vie
Desjardins

ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Jacques Flynn, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Cools	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (April 9, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Jacques Flynn

Vice-Président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Cools	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (le 9 avril 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, March 27, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Bolduc moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill S-15, An Act to amend the Act of incorporation of Desjardins Life Assurance Company, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bolduc moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 27 mars 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Bolduc propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le Projet de Loi S-15, Loi modifiant la Loi constituant en corporation Assurance-vie Desjardins, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bolduc propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 10, 1990
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 6:10 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Flynn, Lewis, Neiman and Nurgitz. (5)

Other Senator present: The Honourable Senator Bolduc.

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From Mutual Life Assurance Company:*

Mr. Pierre Fortier, President, "Société financière des caisses Desjardins";

Mr. Jean-Paul Zigby, Lawyer.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:

Mr. André Brossard, Director, Rulings Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated March 27, 1990, proceeded to consider Bill S-15, "An Act to amend the Act of incorporation of Desjardins Mutual Life Assurance Company".

The witnesses made statements and answered questions.

It was Agreed, That Bill S-15 be reported to the Senate without amendment.

It was Agreed, That the following budget application be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other Services (including salaries)	\$18,900.00
Transportation and Communications	1,500.00
All Other Expenditures	<u>2,000.00</u>
	\$22,400.00

At 6:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 AVRIL 1990
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Flynn, Lewis, Neiman et Nurgitz. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bolduc.

Présent: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

*Témoins:**De l'Assurance-Vie Desjardins:*

M. Pierre Fortier, président, Société financière des caisses Desjardins;

M. Jean-Paul Zigby, avocat.

Du Bureau du surintendant des institutions financières Canada:

M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation.

En conformité avec son ordre de renvoi du 27 mars 1990, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-15, Loi modifiant la Loi constituant en corporation Assurance-vie Desjardins.

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

Il est convenu que le projet de loi S-15 soit renvoyé au Sénat sans modification.

Il est convenu que le budget suivant soit approuvé et que le président le soumette au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour approbation:

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	18 900 \$
Transport et communications	1 500
Autres dépenses	<u>2 000</u>
	22 400 \$

À 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, April 11, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-15, An Act to amend the Act of incorporation of Desjardins Mutual Life Assurance Company, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 27, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 11 avril 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-15, Loi modifiant la loi constituant en corporation Assurance-vie Desjardins, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 27 mars 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 10, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-15, an Act to amend the Act of incorporation of Desjardins Mutual Life Assurance Company, met this day at 6:15 p.m. to give consideration to the bill; and to discuss future business of the committee.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, on our agenda for this evening is Bill S-15, an Act to amend the Act of incorporation of Desjardins Mutual Life Assurance Company. We will then deal with the future business of the committee.

Our witnesses this evening are Mr. Pierre Fortier, the President of Desjardins Mutual Life Assurance Company and Mr. Jean-Paul Zigby, counsel to the company.

We will now hear from Mr. Fortier.

M. Pierre Fortier, président, Société financière des caisses Desjardins: Dans votre présentation monsieur le président, vous avez mentionné que j'étais le le président de l'Assurance-Vie Desjardins mais il s'agit de monsieur Mercure qui malheureusement nous a quitté il y a quelques minutes. Je suis le président de la Société financière des caisses Desjardins qui éventuellement deviendra l'actionnaire de l'Assurance-Vie Desjardins une fois qu'elle sera fusionnée avec La Sauvegarde.

J'aimerais faire une courte présentation pour expliquer les motifs de la présentation de ce projet de loi privé.

À l'origine, soit en 1948, une compagnie mutuelle d'assurance sur la vie fut d'abord constituée en vertu des lois du Québec sous la dénomination sociale de «L'Assurance-Vie Desjardins», et ce, à l'instigation directe des caisses populaires Desjardins. La compagnie fédérale fut constituée en 1959. Elle devait justement se porter acquéreur des droits et biens de la compagnie du Québec tout en assumant ses obligations et engagements.

Lors de sa constitution en 1959, L'Assurance-Vie Desjardins visait la clientèle francophone hors Québec en particulier et la clientèle canadienne en général, en plus de sa clientèle du Québec. Il était plus facile à ce moment-là pour une compagnie fédérale d'étendre ses opérations aux autres provinces et devenir une compagnie à caractère national. De plus, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques présentait alors certains avantages sur la Loi des assurances du Québec. A ce moment-là, c'était vraiment un avantage pour L'Assurance-Vie Desjardins du Québec.

La très grande partie des affaires d'Assurance-Vie Desjardins se transige au Québec, dont une partie importante avec les organismes ou les membres du Mouvement Desjardins. Tous les organismes ou personnes morales du Mouvement Desjardins sont sous la juridiction des lois du Québec, à l'exception d'Assurance-Vie Desjardins et sa filiale récemment acquise, Laurier Life Holdings Limited, régie par les lois de l'Ontario, qui contrôle Laurier Life Insurance Company, régie par les lois du Canada.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 avril 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-15, Loi modifiant la loi constituant en corporation Assurance-vie Desjardins, se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour étudier ce projet de loi et pour examiner ses travaux futurs.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons ce soir étudier le projet de loi S-15, Loi modifiant la loi constituant en corporation Assurance-vie Desjardins, puis examiner les travaux futurs du Comité.

Nos témoins de ce soir sont M. Pierre Fortier, président de l'Assurance-vie Desjardins, et M. Jean-Paul Zigby, avocat de la société.

Nous allons maintenant entendre M. Fortier.

Mr. Pierre Fortier, President, Société financière des caisses Desjardins: In your introduction, Mr. Chairman, you referred to me as the President of Assurance-Vie. However the President is Mr. Mercure who unfortunately left several minutes ago. I am the President of the Société financière des caisses Desjardins which will become a shareholder in Assurance-Vie Desjardins once the merger with La Sauvegarde goes through.

I would like to begin by briefly outlining the reasons for this private bill.

In 1948, at the direct urging of the caisses populaires Desjardins, a mutual insurance company was constituted in accordance with the laws of the province of Quebec under the name "Assurance-Vie Desjardins". The federal company was incorporated in 1959. The aim was to have it acquire the rights and assets of the Quebec company while assuming its obligations and commitments.

At the time of its incorporation in 1959, Assurance-Vie Desjardins targetted the Francophone clientele outside Quebec in particular and Canadian clientele in general, in addition to its Quebec-based clientele. At the time, it was easier for a federal company to extend its operations into other provinces and to become a national company. Furthermore, the Canadian and British Insurance Companies Act had certain advantages over the Loi des assurances du Québec. At the time, the move truly benefitted L'Assurance-Vie Desjardins du Québec.

Assurance-Vie Desjardins conducts a significant share of its business in Quebec, including a major share with the agencies and members of the Desjardins movement. All Desjardins agencies or companies are governed by the laws of the province of Quebec, with the exception of Assurance-Vie Desjardins and its recently acquired affiliates, Laurier Life Holdings Ltd, governed by the laws of Ontario, which controls Laurier Life Insurance Company, which in turn is regulated by the laws of Canada.

[Text]

La décision d'Assurance-Vie Desjardins de demander un changement de juridiction a été prise dans le cadre général de la restructuration du Mouvement des caisses Desjardins amorcée par la nouvelle Loi sur les caisses d'épargne et de crédit sanctionnée le 23 décembre 1988 et la Loi remplaçant la Loi concernant la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec sanctionnée le 22 juin 1989.

Ses affaires étant essentiellement transigées au Québec et le Mouvement Desjardins étant particulièrement identifié au milieu Québécois, il apparaît raisonnable que le Mouvement Desjardins aspire à regrouper toutes ses instances et ses composantes sous la juridiction des lois du Québec, particulièrement dans le cadre de la restructuration globale du Mouvement.

La direction d'Assurance-Vie Desjardins est d'avis que les lois du Québec dans ces circonstances lui sont plus appropriées si l'on tient compte de ses opérations présentes et de son orientation future dans le contexte du regroupement de l'assurance de personnes à l'intérieur du Mouvement Desjardins.

Assurance-Vie Desjardins désire donc continuer son existence en une compagnie régie par les lois du Québec pour éventuellement fusionner avec La Sauvegarde Compagnie d'Assurance sur la Vie Ltée, déjà sous la juridiction des lois du Québec. La Sauvegarde est également une compagnie d'assurance de personnes à capital-actions entièrement contrôlée depuis le 31 décembre dernier par La société financière des caisses Desjardins Inc., une filiale à part entière de La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec. De fait, L'Assurance-Vie Desjardins désire revenir à ses origines de compagnie régie par les lois du Québec.

Mais pour se continuer au Québec, L'Assurance-Vie Desjardins doit y être autorisée par la loi qui la régit et ne peut l'être que par une loi privée du Parlement du Canada, car ni sa loi constitutive ni aucune loi générale du Canada ne le permet.

Le 21 mars 1990, à l'occasion de l'assemblée générale extraordinaire des membres qui a été tenue dans le but spécifique d'autoriser sa continuation en vertu des lois du Québec l'assemblée à cet effet, a décidé de présenter d'un projet de loi privé au Parlement du Canada. Une assemblée spéciale a été tenue à ce moment-là pour autoriser la direction de L'Assurance-Vie Desjardins pour procéder à cet effet. Tous les membres d'Assurance-Vie Desjardins, soit tous ses porteurs de polices, ont été dûment convoqués par la poste à cette assemblée, incluant une formule de procuration leur donnant l'occasion de se prononcer en faveur ou contre la proposition. À l'assemblée du 21 mars 1990, les membres ont voté en très grande majorité en faveur de la proposition qui leur était soumise.

Donc, monsieur le président, nous espérons que le Sénat à cette occasion adoptera le projet de Loi S-15 qui nous permettra de continuer nos opérations selon les lois du Québec.

The Chairman: Thank you, Mr. Fortier. Do honourable senators have any questions of either Mr. Fortier or Mr. Zigby?

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, le but de la loi est de permettre que, dorénavant la corporation soit régie par

[Traduction]

The decision on the part of Assurance-Vie Desjardins to request a change of jurisdiction was made as part of the overall restructuring of the Mouvement des caisses Desjardins spearheaded by the new Loi sur les caisses d'épargne et de crédit sanctioned on December 23, 1988, and the Loi remplaçant la Loi concernant la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec sanctioned on June 22, 1989.

Since the company conducts most of its business in Quebec and since the Desjardins movement is especially identified with Quebec, it seems reasonable that the Desjardins Movement would want to have all of its institutions and affiliates regulated by the laws of the province of Quebec, particularly as part of the overall restructuring process.

The directors of Assurance-Vie Desjardins feel that under the circumstances, the laws of the province of Quebec are more appropriate given the company's current operations and the direction it plans to take in the future within the Desjardins movement in the field of personal insurance.

Therefore, the company wishes to be continued as a corporation under the laws of Quebec with a view to merging eventually with La Sauvegarde Compagnie d'Assurance sur la Vie Ltée, which is already regulated by the laws of Quebec. La Sauvegarde is also a share capital personal insurance company controlled since December 31 last by La société financière des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec. In short, Assurance-Vie Desjardins wishes to return to its roots as a company governed by the laws of Quebec.

However, in order for it to be continued in Quebec, Assurance-Vie Desjardins must be so authorized by the law that governs it. It cannot be so authorized by a private law of the Parliament of Canada, since neither its enabling legislation or any general statute of Canada allows it.

On March 21, 1990, a special general meeting of members was held specifically to authorize the company's continuance under the laws of Quebec, and the tabling of a private bill to the Parliament of Canada. A special meeting was held to authorize the directors of Assurance-Vie Desjardins to take such action. All members of the company, that is all policy holders, were duly notified by mail and requested to attend the meeting. They were also given a proxy form so that they could vote for or against the proposal. On March 21, 1990, the membership voted overwhelmingly in favor of the proposal on the table.

Therefore, Mr. Chairman, we hope that the Senate will at this time move to adopt Bill S-15 which would allow our company to be continued under the laws of the province of Quebec.

Le président: Merci, monsieur Fortier. Les sénateurs ont-ils des questions pour M. Fortier ou M. Zigby?

Senator Beaudoin: Mr. Chairman, the purpose of the bill is to enable the company to eventually be governed by Quebec

[Text]

les lois québécoises. Par acquit de conscience et aussi un peu par curiosité, est-ce que le processus est déjà en marche?

M. Fortier: Oui essentiellement, présumant du succès de notre démarche auprès du Sénat et de la chambre des Communes, nous avons enclenché des discussions et ce depuis plus d'un an. Il s'agit quand même de la fusion d'une mutuelle avec une compagnie à capital-actions.

Donc nous souhaitons, probablement avant le premier juillet prochain, qu'un projet de loi privé à l'Assemblée nationale permette cette fusion.

L'Inspecteur général des institutions financières du Québec a demandé au mois d'août dernier qu'un comité d'experts soit formé et ce comité d'experts est formé essentiellement de trois personnes. Il s'agit de Me Gérard Coulombe de la firme Desjardins et Ducharme, un associé de Me Jean-Paul Zigby qui est présentement avec moi, de monsieur Jean-Louis Gauvin, un actionnaire qui travaille pour la firme Sobeco et de monsieur Charles Pelletier, un comptable agréé qui travaille pour Clarkson Gordon, Caron et Bélanger de la ville de Québec.

Ces trois experts ont soumis une version presque finale il y a une dizaine de jours à l'Inspecteur général des institutions financières. C'est un rapport très complexe qui discute de questions actuarielles, des droits des mutualistes, des compensations qu'on doit leur donner. L'Inspecteur général a des exigences très sévères à ce sujet.

Nous osons espérer que le rapport final des trois experts sera agréé dans un proche avenir par l'Inspecteur général des institutions financières du Québec, ce qui nous permettra de «finaliser» le projet de loi privé devant être adopté par l'Assemblée nationale avant l'ajournement du 24 juin prochain.

The Chairman: Mr. du Plessis, do you have any comments with regard to this matter?

Mr. Raymond du Plessis, Counsel to the Committee: Mr. Chairman, I am satisfied that the facts as set out in the preamble are correct and, furthermore, that the bill, in my opinion, is in proper legislative form. I believe that if the bill is enacted by Parliament it will accomplish the intent of the petitioner.

The Chairman: Mr. Brossard, do you have any comments?

Mr. André Brossard, Director, Rulings Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada: From our standpoint, we had asked the company to ensure that policyholders were not objecting to the transfer of jurisdiction. We have now received evidence from the management of the company that this assurance was obtained at the meeting held on March 21. On that basis we are satisfied that there are no serious objections by policyholders who, in their wisdom, have decided to accept the change of jurisdiction. On the evidence that has been shown to us it would appear that very few policyholders had any objections at all.

The Chairman: Am I correct that, accordingly, your department has no objection?

Mr. Brossard: Yes, accordingly, we have no objections.

[Traduction]

laws. To set my mind at ease, and partly out of curiosity, is the process already under way?

Mr. Fortier: In essence, yes, assuming that our efforts involving the Senate and the House of Commons are successful. We initiated discussions more than one year ago. After all, we are talking about a merger between a mutual life insurance company and a stock corporation.

What we are hoping for is that this merger will go through with the passage of a private bill in the National Assembly before next July 1.

Last August, the Inspecteur général des institutions financières du Québec (Inspector general of financial institutions in Quebec) asked that an expert committee be set up. The three-member committee is composed of Mr. Gérard Coulombe of Desjardins et Ducharme, who is an associate of Mr. Jean-Paul Zigby who is here with me, Mr. Jean-Louis Gauvin, a shareholder who works for Sobeco, and Mr. Charles Pelletier, a chartered accountant with Clarkson, Gordon, Caron et Bélanger of Quebec City.

About ten days ago, these three experts tabled what amounts to a final report to the Inspecteur général des institutions financières. This highly complex report covers actuarial issues, the rights of mutual life insurance company members and the compensation they should receive. The inspector has very strict requirements as far as compensation is concerned.

We hope that the final report of the three experts will be adopted in the very near future by the Inspecteur général des institutions financières du Québec and that we can finalize the private bill to be adopted by the National Assembly before it adjourns this coming June 24.

Le président: Monsieur du Plessis, avez-vous des observations à faire à cet égard?

M. Raymond du Plessis, avocat du Comité: Monsieur le président, je pense que les faits exposés dans le préambule sont exacts; en outre, le projet de loi répond aux exigences législatives. En adoptant ce projet de loi, le Parlement répondra à la demande de la société.

Le président: Monsieur Brossard, avez-vous des observations à faire?

M. André Brossard, directeur de la division de l'interprétation, Bureau du surintendant des institutions financières Canada: Nous avons, quant à nous, demandé à la société de s'assurer que les porteurs de police ne s'opposaient pas au transfert de compétence. La direction de la société nous a prouvé que les porteurs de police se sont déclarés pour un tel transfert lors de l'assemblée du 21 mars. Nous sommes donc convaincus que les porteurs de police ne s'y opposent pas et qu'ils ont décidé d'accepter un tel changement. D'après les indications qui nous ont été données, il semble que très peu de porteurs de police s'y opposaient.

Le président: Votre Bureau ne s'y oppose donc pas non plus?

M. Brossard: Non, nous n'avons aucune objection.

[Text]

Senator Neiman: I would move the adoption of the bill without amendment.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I would now like to turn to item No. 2 on our agenda which is the future business of the committee.

The Chairman: In view of the possibility of not being around for a few weeks and perhaps requiring that some budgetary matters be dealt with, I have asked the clerk to prepare a budget. It is, at best, speculative, but it would give us an opportunity to get this into the subcommittee on budgets. I would ask you to have a careful look at it.

I would also like to point out that of our previous budget of \$16,500 only some \$2,016.85 has, in fact, been used. That includes the counsel fee for counsel we retained to look at the Hastings matter. That was included in the previous fiscal year. He tabled an opinion that none of us has yet had an opportunity to read.

Senator Neiman: You have been very prudent with our money, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Neiman, I have been treating it as if it were yours.

Senator Lewis: I notice that on the second page we provide \$2,000 for meals. Would that be for meals other than sandwiches?

Mr. Paul Belisle, Clerk to the Committee: I will do my best. We always seem to have difficulty finding a time slot for committee meetings. There is also the case where some legislative matters may require senators to meet more privately over a meal, and provision is being made for that.

Senator Beaudoin: I move the adoption of the budget.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Je propose l'adoption du projet de loi sans amendement.

Le président: Adopté, honorables sénateurs?

Des voix: Adopté.

Le président: J'aimerais passer maintenant au deuxième point de l'ordre du jour, le calendrier des travaux du Comité.

Le président: Comme il est probable que nous ne nous réunirons pas avant quelques semaines, il faudrait peut-être s'occuper de certaines questions financières; j'ai donc demandé au greffier de préparer un budget. Il s'agit d'un budget spéculatif, mais nous pouvons le présenter au sous-comité des budgets. Je vous demande de le lire attentivement.

Je vous ferais également remarquer que sur les 16 500 \$ de notre budget précédent, nous n'avons en fait dépensé que 2 016,85 \$. Les honoraires d'avocat relatifs à l'affaire Hastings étaient compris dans le budget de l'année financière précédente. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de lire le point de vue qu'il a présenté.

Le sénateur Neiman: Vous avez été financièrement très prudent, monsieur le président.

Le président: J'ai agi comme si cet argent vous appartenait.

Le sénateur Lewis: À la deuxième page, je remarque que nous prévoyons 2 000 \$ pour les repas. S'agit-il de repas autres que des sandwiches?

M. Paul Belisle, greffier du Comité: Je ferai de mon mieux. Il semble que nous ayons toujours de la difficulté à établir le calendrier des séances du Comité. Parfois aussi, les sénateurs doivent se rencontrer en privé au cours d'un repas pour débattre de certaines questions législatives, ce qui explique ces dépenses.

Le sénateur Beaudoin: Je propose l'adoption du budget.

Le président: Adopté, honorables sénateurs?

Des voix: Adopté.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Mutual Life Assurance Company:

Mr. Pierre Fortier, President, "Société financière des caisses Desjardins";

Mr. Jean-Paul Zigby, Lawyer.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:

Mr. André Brossard, Director, Rulings Division.

De l'Assurance-Vie Desjardins:

M. Pierre Fortier, président, Société financière des caisses Desjardins;

M. Jean-Paul Zigby, avocat.

Du Bureau du surintendant des institutions financières Canada:

M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Tuesday, May 8, 1990

Issue No. 9

Second Proceedings on:

Consideration of the inquiry of the Honourable Senator Hastings on the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mardi 8 mai 1990

Fascicule n° 9

Deuxième fascicule concernant:

L'étude de l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitenciaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Cools	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Cools	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, January 23, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the inquiry of the Honourable Senator Hastings calling the attention of the Senate to the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of the right in 1987.

After debate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Hastings, that the inquiry be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 janvier 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitenciaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

Après débat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Hastings, que l'interpellation soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 8, 1990
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:45 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Stanbury, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Hastings, Lewis, Nurgitz and Stanbury. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Doyle.

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate and Ms. Mollie Duns-muir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Mr. Graham C. Eglington, Barrister and Solicitor.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated January 23, 1990 on the inquiry of the Honourable Senator Hastings on the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987.

The witness made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Hastings moved, That the transcript of today's meeting and the opinion of Mr. Eglington be sent to the Commissioner of Correctional Service Canada.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 4:18 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 MAI 1990
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45, sous la présidence de l'honorable sénateur Stanbury (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Hastings, Lewis, Nurgitz et Stanbury. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Doyle.

Aussi présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat, ainsi que M^{me} Mollie Duns-muir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

M^e Graham C. Eglington, avocat et notaire.

Conformément à son ordre de renvoi du 23 janvier 1990, le Comité reprend le débat sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitentiaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Hastings propose,—Que la transcription des délibérations de la séance et de l'opinion de M. Eglington soit envoyée au commissaire du Service correctionnel du Canada.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 8, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.30 p.m. to consider the inquiry of the Honourable Senator Hastings on the erosion of the long standing rights of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987.

Senator Richard J. Stanbury (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, our witness today is Mr. Graham C. Eglington. We have heard his opinions before, and we are looking forward to hearing his opinion on the inquiry of Senator Hastings on the erosion of the long standing rights of the access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987.

Mr. Eglington, after having heard Senator Hastings, and the witnesses from the Solicitor General's Department, we decided that we needed some help on the legal position. You were asked to make a review of that situation, and I have in front of me a document from you. I believe the members of the committee have only received the document, so they have not had an opportunity to examine it with great care.

Would you give us a summary of your brief, and we will then have questions.

Mr. Graham C. Eglington, Barrister and Solicitor: I would like to refer to a letter that was addressed to Senator Hastings from the Commissioner, Mr. Ingstrup. In that letter he rehearses the constitutional provision, section 18 of the Constitution Act, 1867 and section 4 of the Parliament of Canada Act. He goes on to say:

Article 18 of the Constitution Act, 1867 states exactly what is contained in section (b) above. To this end, there seems to be no record in the Parliament of Canada Act of Senators having privileged access to inmates or institutions.

I should like to comment about the confusion over the word "privileged", which underlines some of the problem in this area. While there is not a parliamentary privilege in the strict sense, inherent in members of the House of Commons or senators to enter penitentiaries, they definitely did enjoy a privileged access to inmates. The word "privileged" is used in a different sense. It is used in the sense of having a right which is not open to other people, and that right was a statutory right accorded to Members of Parliament, along with certain other state persons. The Office of the Commissioner has taken the word "privileged" simply to refer to Parliamentary privilege in the strictest sense, and that underlies part of their problem in grappling with this.

In the opinion that I have provided, I dealt first with the question of parliamentary privilege in its strictest sense. I came

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitenciaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

Le sénateur Richard J. Stanbury (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui M. Graham C. Eglington, que nous avons déjà entendu à quelques reprises et dont nous attendons avec impatience de connaître l'opinion au sujet de l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitenciaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

Monsieur Eglington, après avoir entendu le sénateur Hastings et les témoins du ministère du Solliciteur général, nous nous sommes rendus compte que nous aurions besoin de plus amples renseignements sur l'aspect juridique de la question. Nous vous avons donc invité à témoigner. J'ai devant moi un document que vous avez rédigé à notre intention. Si je ne me trompe, les membres du Comité viennent tout juste de recevoir ce document et ils n'ont pas encore eu le temps de l'étudier en profondeur.

Pourriez-vous résumer votre mémoire? Nous vous poserons ensuite certaines questions.

M. Graham C. Eglington, avocat et notaire: J'aimerais tout d'abord faire référence à une lettre que le Commissaire, M. Ingstrup, a fait parvenir au sénateur Hastings. Il y analyse certaines dispositions constitutionnelles, à savoir l'article 18 des lois constitutionnelles et l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada. Il poursuit en disant:

L'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 stipule exactement ce qui est prévu à l'alinéa b) ci-dessus. À cet égard, la Loi sur le Parlement du Canada ne semble préciser nulle part que les sénateurs ont un accès privilégié aux détenus ou aux institutions pénitenciaires.

J'aimerais faire des commentaires sur la confusion qui règne au sujet du terme «privilégié» et qui alimente la controverse. Même s'ils ne jouissaient pas, au sens strict du terme, d'un privilège parlementaire leur donnant accès aux institutions pénitenciaires, les députés de la Chambre des communes et les sénateurs bénéficiaient définitivement d'un accès privilégié aux détenus. Le terme «privilégié» a ici une signification distincte. On parle d'un droit statuaire qui n'était accordé qu'aux membres du Parlement et à certains autres personnages d'État. Le bureau du Commissaire a utilisé le terme «privilégié» simplement pour faire référence au privilège parlementaire dans son sens le plus strict, ce qui a semé une certaine confusion.

Dans l'opinion que j'ai présentée, j'aborde tout d'abord la question du privilège parlementaire au sens le plus strict du

[Text]

to the conclusion that there was no parliamentary privilege inherent in a senator that would give the senator access to a penitentiary. I also dealt rather obliquely with the question of whether a senator who tried to get into a penitentiary and was put out would be able to argue that this was a contempt of the Senate. I do not believe that it amounts to a contempt of the Senate because it is not a breach of privilege. It is not like any other contempt for which there has ever been punishment in the past, because it does not amount to an affront to the Senate in this legislative capacity.

I then dealt with the legal position of the right of access. It existed in statute but disappeared in 1961. There was absolutely no mention of access between 1961 and 1967, when the matter reappeared in directives. I traced the history of the directives and I came to the conclusion that the right of access—by this time it is a right in quotation marks—disappeared in 1982, and disappeared altogether in 1987. The history of the matter is probably best followed in the printed text rather than by my trying to read it out to you.

The more interesting part of it is what can be done about it now. The Commissioner, in his evidence before the committee on February 22, 1990, appeared to offer a further amendment to his directives. In the second half of the opinion I have dealt with whether a right in the directives amounted to anything and whether there was some other or better or inferior way of achieving that right. I went through the various layers of documents in the present service, starting with the routine and standing orders, which relate only to individual institutions and which are purely administrative; and then the visual instructions which can only relate to procedure so they cannot confer a right of any kind; and then the directives.

The problem with the directives is that the government has consistently treated them as a species of non-law. They are purely instructions to the staff of the prison service, and there is no sanction of any kind for their breach. There is no way of indicating any right which they purport to confer on Members of Parliament.

Then there are the regulations. Certainly the regulations would be binding on the present service—on the Commissioner. However, one gets into the area of propriety as to whether or not a right of a Member of Parliament, which is a right that ultimately has to be vindicated against the Crown and its servants, is appropriate to be conferred by the Crown itself in a regulation. I came to the conclusion that the proper course was the course that was taken last century and following until 1961, and that is to confer the right by statute. In my opinion it is a statutory provision which could be introduced in the Senate.

Honourable senators, that is a summary of my opinion.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Eglington. That is a brief summary of a fairly lengthy document. We undoubtedly want to study your opinion. After we have discussed it among ourselves we may want to ask you to return.

You will recall the evidence of the people from the Solicitor General's office and their offer or suggestion that they

[Traduction]

mot. J'en suis arrivé à la conclusion qu'aucun privilège parlementaire ne donnait à un sénateur un droit d'accès aux institutions pénitenciaires. Je me suis également penché, quoique indirectement, sur la question suivante: un sénateur s'étant vu refuser l'accès à un pénitencier pourrait-il affirmer qu'il s'agit là d'un mépris de l'autorité du Sénat? Je ne le crois pas, parce qu'il n'y a pas eu atteinte aux privilèges. Ce cas diffère de tous les autres où le mépris de l'autorité a été reconnu et sanctionné en conséquence, parce qu'il ne constitue pas un mépris de l'autorité du Sénat en sa qualité de corps législatif.

J'ai ensuite examiné l'aspect juridique du droit d'accès. Ce droit a déjà été prévu par la loi, mais il a disparu en 1961 pour ne refaire surface qu'en 1967, dans des directives. J'ai retracé l'historique de ces directives et j'ai conclu que le droit d'accès—et le terme se trouve alors entre guillemets—a commencé à disparaître en 1982 pour être complètement éliminé en 1987. Vous comprendriez probablement mieux ce qui s'est produit si vous lisiez le texte que je vous ai fourni.

Ce qui nous intéresse le plus, c'est ce que nous pouvons faire maintenant. Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 22 février 1990, le Commissaire a proposé de modifier ses directives. Dans la seconde moitié de l'opinion que j'ai préparée, je me suis demandé si un droit prévu dans ces directives valait quelque chose et s'il était possible d'obtenir ce droit d'une autre façon. J'ai passé en revue les différentes piles de documents du service, allant des documents de routine aux décrets permanents, qui concernent uniquement les institutions particulières et dont le caractère est purement administratif. J'ai ensuite étudié les instructions relatives aux procédures pour voir si elles prévoyaient un droit quelconque, et j'ai par la suite examiné les directives.

Nous nous heurtons alors au problème suivant: le gouvernement a toujours considéré que les directives n'avaient pas force de loi. Elles ne sont que des instructions destinées au personnel des pénitenciers et aucune sanction n'est prévue en cas d'infraction. Elles ne contiennent aucune disposition laissant entendre que les membres du Parlement jouissent d'un droit quelconque.

J'ai ensuite étudié les règlements. Il ne fait aucun doute que ceux-ci lient les Services correctionnels et le Commissaire. Toutefois, on peut se demander s'il est opportun que la Couronne elle-même confère, par règlement, un droit qui, au bout du compte, ira contre sa volonté et celle des fonctionnaires de l'État. J'ai suis arrivé à la conclusion que la meilleure ligne de conduite est celle qui avait été adoptée au siècle dernier et qui est demeurée en vigueur jusqu'en 1961, à savoir qu'un tel droit doit être conféré par la loi. À mon avis, une disposition statutaire à cet effet pourrait être présentée au Sénat.

Honorables sénateurs, ceci met fin à mon résumé.

Le vice-président: Merci, monsieur Eglington. Voilà un bref résumé d'un document assez volumineux. Nous aimerions vraiment étudier votre opinion. Lorsque nous en aurons discuté entre nous, nous vous demanderons peut-être de revenir.

Vous vous souvenez sans doute du témoignage des représentants du bureau du Solliciteur général et de leur offre ou sug-

[Text]

intended to proceed to amend their directives to provide this access. That sounded like a generous offer, but you are saying that it is not much more than a generous offer. It does not establish an extinguished right or continue any privilege of access.

Mr. Eglington: In 1971, when there was a directive, Members of Parliament were excluded from the Millhaven Penitentiary, notwithstanding the existence of the directive. They were quite lawfully excluded.

Senator Beaudoin: I have not had time to examine your opinion carefully. We may invite you to come back at a later date to answer more questions. Do I understand that the access that is proposed is by way of invitation only? There is nothing that is provided for in parliamentary procedure. Do I understand that the penitentiaries are ready to give access, but that it is a courtesy, or is it something that is legalized?

Mr. Eglington: It is purely a courtesy. Perhaps a better way of putting it is that it is an administrative practice, so it is entirely discretionary. The policy of the penitentiary service is expressed by Mr. Ingstrup in their policy document about who can go into penitentiaries to speak to prisoners. The policy is to allow access, but there is no guarantee that access will be allowed in any particular case.

The situation is now worse than it was in 1971 because there was a directive which, as a master-servant document, bound the director of the prison to allow the Members of Parliament to come in when they turned up. The directive told the director of the prison that he must let them in, but the legal situation was that if he was ordered by the Commissioner to put them out again, he had to put them out. Now there is no instruction to the staff which tells them if members come along and want to enter the prison you must let them in unless an order from head office says to put them out again. The situation is, in fact, worse than it was in 1971. It is purely a matter of administrative convenience.

Senator Hastings: Mr. Eglington, in the second paragraph of your opinion, you say:

I have proceeded on the basis that "right of access to penitentiaries" is to be taken as extending to both physical entry to institutions and access to the inmates therein.

This whole inquiry had its genesis in the Maritimes, when I was visiting penitentiaries and interviewing inmates. The inmates were being interviewed after I had interviewed them. I consulted them and was told they were being interviewed in a systematic way as to the nature of our conversation. I realized that this had been going on for two or three days, while I was visiting the penitentiaries. I brought it to the attention of the Commissioner and said that I felt my right of privilege as a Member of Parliament had been infringed upon by this action of the Correctional Services of Canada, to which he responded in his letter as quoted by Mr. Eglington that I had no privilege. That triggered my inquiry into whether I had access to inmates and the privilege to interview in a confidential manner. He had the right to tell me that what he was saying was confidential. If I read the document correctly, parliamentari-

[Traduction]

gestion de modifier les directives pour redonner un droit d'accès aux membres du Parlement. Cette offre semblait assez généreuse, mais vous nous dites maintenant qu'elle n'est rien de plus. Elle ne vise pas à rétablir un droit éteint ni un privilège d'accès.

M. Eglington: En 1971, alors qu'une telle directive était pourtant en vigueur, des membres du Parlement ont été avisés de quitter le pénitencier de Millhaven. Les autorités avaient alors agi tout à fait légalement.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai pas encore eu le temps d'examiner votre opinion très attentivement. Nous vous inviterons peut-être à revenir un peu plus tard pour répondre à d'autres questions. Dois-je toutefois comprendre que l'accès proposé ne serait accordé que sur invitation? La procédure parlementaire ne prévoit rien du tout à cet égard. Les autorités pénitencières sont-elles prêtes à nous donner une tel accès seulement pour des raisons de politesse ou parce que la loi le prévoit?

M. Eglington: C'est purement par politesse. Disons plutôt que c'est une pratique administrative, et que c'est donc entièrement discrétionnaire. La politique du service pénitentiaire est exprimée par M. Ingstrup dans une déclaration de principe qui précise les conditions d'accès aux pénitenciers pour y rencontrer les détenus. La politique vise à permettre l'accès, mais rien ne garantit que le droit d'accès sera accordé dans tous les cas.

La situation a empiré par rapport à ce qu'elle était en 1971 parce qu'il y a eu une directive qui, comme un document concernant les maîtres et les serviteurs, obligeait le directeur de la prison à faire entrer tous les parlementaires qui pouvaient se présenter. C'est ce que la directive enjoignait le directeur de la prison de faire, mais en fait, d'un point de vue juridique, si le commissaire lui ordonnait de les faire ressortir, il devait obtempérer. Or, le personnel n'a reçu aucune instruction voulant que si des parlementaires se présentaient et demandaient à entrer dans la prison, il devait acquiescer à leur désir à moins qu'il n'ait reçu l'ordre du bureau principal de leur faire évacuer les lieux. En fait, c'est pire qu'en 1971. C'est purement une question de convenance administrative.

Le sénateur Hastings: Monsieur Eglington, dans le deuxième paragraphe de votre déclaration, vous dites:

«J'ai posé comme postulat que «le droit d'accès aux pénitenciers» comporte le droit d'entrer dans les établissements et d'y rencontrer les détenus.»

Toute cette enquête est née dans les maritimes lorsque j'y visitais des pénitenciers pour interviewer certains détenus. Les détenus subissaient une interrogation après coup. J'ai appris d'eux qu'ils étaient interrogés systématiquement sur la nature de notre entretien. Je me suis rendu compte que ce manège durait depuis deux ou trois jours, pendant que je visitais les pénitenciers. J'en ai touché un mot au commissaire et je lui ai dit qu'il y avait eu empiètement sur un privilège dont j'étais investi à titre de parlementaire de la part des services correctionnels du Canada et le commissaire a répondu dans une lettre qu'a citée M. Eglington, que je n'avais aucun privilège du genre. J'ai alors voulu savoir si j'avais accès aux détenus et si j'avais bel et bien le privilège de les interviewer en privé. Chacun d'entre eux avait le droit de me dire que ce qu'il me racontait était confidentiel. Si je saisis bien la teneur du document,

[Text]

ans did have privileged access as granted by statute until 1961, when it was withdrawn. Of course, it is quite within the right of Parliament to withdraw that right. They withdrew that right in 1961 on the assumption or some vague idea that the right would be granted by way of regulation. That right was never granted, but was given, as the witness has indicated, by directors from time to time. At one stage parliamentarians had fairly widespread access which was taken away altogether in 1987, and there is no right now of any kind for parliamentarians.

If I understand you correctly, you indicated that directives and regulations are at the whim of the minister. The minister can say, "Yes, you can enter this year but not next year." The commissioner acts on the instructions of his minister. I suppose Members of Parliament must decide whether or not they wish to have that right. They must ask themselves the question "Why did we have that right in the first place?" and "Do we wish to continue to have that right?" Therefore we must come to the conclusion, as has Mr. Eglington, that if we do wish to have that right, we must regain it ourselves and not beg for it from a minister or commissioner. We must put it back in the statutes where it belongs. I presume it is up to the members of the committee to decide whether they wish to retain that right and, if so, then we must proceed by statute. As Mr. Eglington has indicated, the Senate has the power to do so.

The Deputy Chairman: In a moment I shall ask Mr. du Plessis to comment on that aspect.

Senator Cools: I have a couple of questions. The statute was changed in 1961. Were penitentiaries under the Minister of Justice in 1961?

Senator Hastings: Yes.

Senator Beaudoin: Was it the Solicitor General?

Senator Hastings: No, there was no such thing as a solicitor general. That post was created in 1967.

Senator Cools: Is there any connection between the change in the legislation in 1961 and the developments with regard to restructuring the department?

Mr. Eglington: Not that I am aware of. In 1961 the former act was repealed in its entirety and an entirely new penitentiaries act was put into place. The new statute was much smaller than its predecessor. The argument that was put forth by the government of the day was that it was necessary to get a lot of stuff out of the statute and to have things handled by regulation.

Senator Cools: When was the position of Commissioner of Penitentiaries created?

Senator Hastings: In 1867.

Mr. Eglington: There was a predecessor in the united colonies.

Senator Doyle: Yes, but the right of members goes back to the 1850s.

Senator Hastings: To 1837. The first act was called the act of the Kingston Penitentiary.

[Traduction]

les parlementaires jouissaient d'un accès privilégié qui leur avait été conféré par la loi jusqu'en 1961, année où ce privilège avait été retiré. Certes, il entre tout à fait dans les prérogatives du Parlement de retirer ce droit. Il s'en est donc prévalu en 1961 croyant ou pensant vaguement que le droit en question serait accordé par un règlement. Or, ce droit n'a jamais été accordé, mais il a été concédé, comme le témoin l'a signalé, aux directeurs à l'occasion. À un moment donné, les parlementaires jouissaient d'un accès assez général; privilège qui leur a été retiré en 1987, et il n'existe aucun droit d'aucune sorte pour les parlementaires à cet égard.

Si je vous comprends bien, vous dites que les directives et les règlements dépendent du bon vouloir du ministre. Celui-ci peut autoriser l'accès et retirer ce droit l'année suivante. Le Commissaire suit les instructions de son ministre. Je présume que les parlementaires doivent décider s'ils veulent ou non avoir ce droit. Ils doivent se demander pourquoi on leur a accordé ce droit dans un premier temps et s'ils désirent le conserver? Nous devons donc en venir à la conclusion, comme l'a fait M. Eglington, que si nous désirons avoir ce droit, nous devons le regagner nous-mêmes et non le mendier auprès d'un ministre ou d'un commissaire. Nous devons le réinsérer dans les lois comme il se devrait. J'imagine que c'est aux membres du Comité de décider s'ils désirent conserver ce droit et, dans l'affirmative, ils doivent légiférer. Comme M. Eglington l'a souligné, le Sénat a le pouvoir de le faire.

Le vice-président: Dans un moment, je vais demander à M. du Plessis de nous dire ce qu'il en pense.

Le sénateur Cools: J'ai quelques questions à poser. La loi a été modifiée en 1961. Les pénitenciers relevaient-ils du ministère de la Justice en 1961?

Le sénateur Hastings: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Était-il le solliciteur général?

Le sénateur Hastings: Non, le poste de solliciteur général n'existait pas. Il a été créé en 1967.

Le sénateur Cools: Y a-t-il un lien entre la modification de la loi en 1961 et les événements qui ont entouré la restructuration du ministère?

M. Eglington: Non pas à ce que je sache. En 1961, l'ancienne loi a été entièrement abrogée et une toute nouvelle loi sur les pénitenciers a été mise en vigueur. Cette dernière était beaucoup plus restreinte. Le gouvernement de l'époque a expliqué qu'il avait été nécessaire de simplifier la loi et de faire intervenir la réglementation.

Le sénateur Cools: Quand le poste de Commissaire des pénitenciers a-t-il été créé?

Le sénateur Hastings: En 1867.

M. Eglington: Il y avait eu un prédécesseur dans les colonies unies.

Le sénateur Doyle: Oui, mais le droit des membres du Parlement remonte aux années 1850.

Le sénateur Hastings: À 1837. La première loi s'intitulait La Loi sur le pénitencier de Kingston.

[Text]

Senator Cools: And the Kingston Penitentiary preceeds confederation. I am just wondering, because around that time—and I am quite new to this subject matter—a lot of changes were made to the system. It seems to me that around this time the National Parole Board was created as well. I may be trying to connect things that do not connect here, but it seems to me that there were many changes at that time that took a lot of powers away from Parliament. It may be something that we will want to pursue later. It seems to me that the Parole Board was created as a result of the Fauteux Commission.

Senator Beaudoin: That was the former Chief Justice Fauteux who headed a commission on criminal law.

Senator Cools: That is right. What I am groping toward here is that it seems to me that around that time there was the advent of the mass preoccupation with the depoliticization of these systems, which was a major recommendation of the Fauteux Commission, that these powers that were formerly ministers' powers be handed to this Board of Parole.

Mr. Eglington: I am sure that the ideas of professionalization of everything probably have something to do with civil servants and ministers coming to the conclusion that odd bodies floating around prisons really serve no purpose—Lieutenant Governors, Attorneys General, M.P.s, and so on. That is probably the philosophical background to the decision.

Senator Cools: That is right, and essentially to keep as many politicians out as possible.

Senator Lewis: You say that in 1961, when the Penitentiary Act was repealed and the new act brought into force, the new act was silent on the matter. You mention that the idea was to drop out some of these minor things. On page 10 you say that assurances were apparently given that the right would reappear in regulations. Was there a specific assurance that this specific right would be re-established?

Mr. Eglington: I cannot find it.

Senator Lewis: I am wondering where the assurances would come from? Would it be a committee, for example?

Mr. Eglington: I tried to find out, but I could not. It was referred to in 1971 when there was the claim of a breach of privilege when members were excluded from Millhaven Penitentiary. The bold statement is made there that assurances had been given that would appear in regulations. Senator Roebuck, speaking in the Senate, proceeded on the basis that it was to come into regulation. His whole speech was directed against the inclusion of so much material in regulations simply because they could not later on be amended in whatever rights were given. He was referring to a number of other things besides access and indicated that any of these rights could later be taken away by the government at will.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Et le pénitencier de Kingston est antérieur à la Confédération. Je m'interroge simplement parce qu'à cette époque—que je connais encore mal—un grand nombre de changements ont été apportés au système. Il me semble que c'est vers cette époque également que la Commission des libérations conditionnelles a été créée. J'essaie peut-être de faire des recoupements qui n'existent pas, mais il me semble qu'à cette époque un grand nombre de changements ont été apportés et que le Parlement s'est déchargé de nombreux pouvoirs. C'est un point sur lequel nous pourrions revenir plus tard. J'ai l'impression que la Commission des libérations conditionnelles a été créée par suite de la Commission Fauteux.

Le sénateur Beaudoin: C'est l'ancien juge en chef Fauteux qui présidait une commission sur le droit criminel.

Le sénateur Cools: C'est juste. Je veux en venir au fait qu'il me semble qu'à cette époque il y a eu l'avènement d'un mouvement de masse en vue de la dépolitisation de ce système, qui découlait d'ailleurs d'une importante recommandation de la Commission Fauteux, qui voulait que ces pouvoirs, dont était anciennement investi le Ministre, soient confiés à la Commission des libérations conditionnelles.

M. Eglington: Je suis sûr que les idées selon lesquelles il fallait ériger tout en profession ont influencé les fonctionnaires et les ministres puisqu'ils sont arrivés à la conclusion qu'il fallait de moins en moins d'immiscion dans le milieu pénitentiaire de la part des lieutenants-gouverneurs, procureurs généraux, parlementaires, etc. C'est ce qui explique probablement la décision qui a été prise.

Le sénateur Cools: En effet, et celle surtout de tenir à distance autant de politiciens que possible.

Le sénateur Lewis: Vous dites qu'en 1961, lorsque la Loi sur les pénitenciers a été abrogée et que la nouvelle loi est entrée en vigueur, celle-ci restait muette à ce sujet. Vous avez mentionné qu'on avait voulu dépouiller la loi de certaines de ces questions mineures. À la page 10, vous dites qu'on a apparemment donné l'assurance que ce droit réapparaîtrait dans le règlement. A-t-on donné véritablement l'assurance que ce droit serait rétabli?

M. Eglington: Je ne puis en trouver mention.

Le sénateur Lewis: Je me demande de qui émaneraient ces assurances. Serait-ce d'un comité, par exemple?

M. Eglington: J'ai cherché à le découvrir, mais en vain. On y a fait allusion en 1971 lorsqu'il a été question que l'exclusion de parlementaires du pénitencier de Millhaven ait pu constituer une infraction à l'immunité parlementaire. On déclare bel et bien que des assurances avaient été données et qu'elles paraîtraient dans le règlement. Le sénateur Roebuck, prenant la parole au Sénat, fit comme si cette assurance devait émaner d'un règlement. Dans tout son discours, il protestait contre l'inclusion de tant de précisions dans les règlements, simplement parce qu'il serait impossible de les amender plus tard, quels que soient les droits qui auraient été conférés. Il faisait allusion à un certain nombre d'autres choses outre l'accès et il a indiqué que n'importe quel de ces droits pourrait ultérieurement être retiré à volonté par le gouvernement.

[Text]

Senator Lewis: Presumably there was no objection to this statement.

Mr. Eglington: No.

Senator Lewis: Of course, if it is a directive it is not of much value because it can be changed at any time, and I suppose the same is true of regulations.

Mr. Eglington: The directives have weakened the regulations. The regulations at least will be regarded as binding upon the minister and the commissioner until they go through the routine of having them amended. The directives are simply not regarded by the government and apparently not by the courts as law at all.

Senator Lewis: It is just an internal matter. It seems to me that the best remedy would be to introduce an amendment in a bill, rather than through regulation.

Mr. Eglington: Yes.

The Deputy Chairman: Other people were excluded at the same time. The witness has mentioned judges, lieutenant governors, and so on; so if we are to consider whether parliamentarians should have that right, perhaps we should consider whether it should be broadened beyond parliamentarians.

Mr. du Plessis, would you like to comment on the question of what action the Senate may take?

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: Mr. Chairman, I presume that you are talking about action by way of a bill.

The Deputy Chairman: Yes.

Mr. du Plessis: Certainly a bill to amend could be introduced in the Senate, since there is no appropriation of public funds involved. However, in order to draft an amendment I would need instructions. Certain questions would have to be answered. For instance, the pre-1961 provision enumerates many persons, starting with governor general, lieutenant governor of a province, members of Queen's Privy Council, judges, and so on. We would have to be decided as a matter of policy whether the amendment would be limited to members of Parliament. Also Senator Hastings has raised the question of what does access mean. We would not want to come up with an amendment that is in such general terms that the question of access has to be defined by the courts. The amendment should define what access means, and the question of confidentiality will also have to be considered. If the committee wishes, a private bill could be prepared. Perhaps a subcommittee of this committee could be appointed to instruct me on the policy sought to be implemented by the amendment.

Senator Lewis: Did the original legislation just say access?

Mr. Eglington: It said "may visit".

Senator Lewis: So it was very broad.

Senator Hastings: Did not the original Act say "at pleasure"?

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Je suppose que personne ne s'est objecté.

M. Eglington: En effet.

Le sénateur Lewis: Naturellement, s'il s'agit d'une directive, cela n'a pas beaucoup de valeur parce qu'on peut changer les directives n'importe quand; je suppose que c'est également le cas pour les règlements.

M. Eglington: Les directives ont affaiblies le règlement. On estime qu'un règlement lie, à tout le moins, le ministre et le commissaire jusqu'à ce qu'ils mettent en branle le processus de modification. Les directives ne sont nullement considérées comme ayant force de loi par les tribunaux.

Le sénateur Lewis: C'est une question d'administration interne. Il me semble par conséquent que la meilleure solution consisterait à apporter une modification au moyen d'un projet de loi plutôt qu'à modifier un règlement.

M. Eglington: C'est exact.

Le vice-président: D'autres personnes ont été exclues au même moment. Les témoins ont fait mention des juges, des lieutenants-gouverneurs et ainsi de suite. Si nous allons nous demander si le Parlement devrait avoir ce droit, peut-être devrions-nous également nous demander s'il faudrait l'étendre à d'autres qu'aux parlementaires.

Mr. du Plessis, pourriez-vous nous parler des mesures que pourrait prendre le Sénat?

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: Monsieur le président, je suppose que vous parlez d'une mesure législative.

Le vice-président: Oui.

M. du Plessis: Un projet de loi modificateur pourrait certainement être déposé au Sénat, puisqu'il ne s'agirait pas d'une loi de crédits. Il faudra toutefois me donner des instructions pour que je puisse en faire une ébauche et répondre à certaines questions. Par exemple, la disposition antérieure à 1961 faisait état de nombreux postes, comme ceux du gouverneur général, des lieutenants-gouverneurs, des membres du conseil privé de la Reine et des juges. Il nous faudra décider si nous voulons limiter la modification aux seuls députés et sénateurs. Le sénateur Hastings a également soulevé la question de la signification du mot accès. Nous ne voudrions pas présenter une modification à ce point vague qu'il faudrait la faire interpréter par les tribunaux. L'amendement devrait définir le mot «accès»; il faudra également tenir compte de la question de la confidentialité. Si le Comité le désire, nous pourrions rédiger un projet de loi privé. Un sous-comité pourrait peut-être être créé pour me dire quelle politique vise l'amendement.

Le sénateur Lewis: La loi initiale parlait-elle d'accès?

M. Eglington: On y disait «peut visiter».

Le sénateur Lewis: C'était donc très vague.

Le sénateur Hastings: La loi originale ne disait-elle pas «à la discrétion»?

[Text]

Mr. du Plessis: It said, "and be it further enacted by the authority aforesaid that the following persons shall be authorized to visit the prison at pleasure", and it goes on to enumerate the persons who could visit.

Mr. Eglington: The legislation of 1939 cut that provision down to "may visit during business hours."

Senator Lewis: Meaning what?

Mr. Eglington: Concerning penitentiaries, I have no idea.

Mr. du Plessis: So, in drafting an amendment, we would have to decide how to define the nature of the visits and their scope and confidentiality.

Senator Doyle: There was nothing in the old legislation that provided for confidentiality. There is not much sense in knowing something if you cannot say anything after you have been there.

Mr. du Plessis: There was nothing in the earlier legislation that dealt with that point.

Senator Doyle: That would fix Senator Hastings right off the bat.

Senator Lewis: Visits could be rather restricted. Does that mean that you can just visit the cafeteria or what?

Mr. du Plessis: These are typical questions that go into the drafting of any legislative measure and these we have to work out before we can prepare a draft.

Mr. Eglington: Historically this sort of provision for visitors to any institution was included to deal with abuses. The idea was that if people could arrive at the penitentiary at any hour of the night or day and demand entry, this would be some safeguard against the physical abuse and starvation of prisoners. We have to remember that Kingston Penitentiary was, even in its young days, sufficiently well known or notorious. That was the case when Charles Dickens visited Canada and he wrote about it.

Senator Lewis: Am I correct in my recollection that at one time grand juries used to visit institutions?

Mr. Eglington: Yes, the Ontario grand jury used to visit provincial detention institutions until quite recent times. There is a successor body which still does that.

Senator Hastings: I am not learned at law and I would give way to my learned colleagues, but the reason that the right was granted, as it was explained to me by a very wise warden, was so that I or someone else could come to the institution and demand that a particular inmate be brought to me. The warden would be obligated to bring that inmate to me so that I could see the condition the man was in and assess how he had been treated. Alternatively, if he were in isolation I could demand that I be taken to him. The warden was under the assumption that he had to do this, but I gather that was a false assumption. However, he told me that the reason that provision was there was to protect Her Majesty's subjects in these institutions under the authority of the Crown.

[Traduction]

M. du Plessis: On y disait cela en effet.

M. Eglington: La loi de 1939 a modifié cette disposition et parlait de la possibilité de visiter pendant les heures ouvrables.

Le sénateur Lewis: Ce qui veut dire?

M. Eglington: En ce qui concerne les pénitenciers, je n'en ai aucune idée.

M. du Plessis: Il faudra donc penser à la manière de définir la nature des visites, leur portée et leur caractère confidentiel.

Le sénateur Doyle: L'ancienne loi ne parlait aucunement de confidentialité. Il ne sert à rien de savoir quelque chose si on ne peut dire quoi que ce soit après avoir visité un pénitencier.

M. du Plessis: Rien dans l'ancienne loi ne portait sur cette question.

Le sénateur Doyle: Cela met fin sur-le-champ aux prétentions du sénateur Hastings.

Le sénateur Lewis: Des restrictions pourraient s'appliquer aux visites. Cela veut-il dire qu'on pourrait bien n'être autorisé qu'à visiter la cafétéria?

M. du Plessis: Ce sont précisément des questions de ce type qu'il faut prévoir avant de rédiger une mesure législative.

M. Eglington: Auparavant, la disposition relatives à des visites impromptus visait à prévenir des abus. On pensait que les autorités pénitentiaires hésiteraient à user de violence contre les prisonniers ou à les priver de nourriture si des visiteurs pouvaient se présenter à un pénitencier à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit et être autorisés à y entrer. Il faut nous rappeler que le pénitencier de Kingston avait toute une réputation, même au début de son existence. C'était le cas lorsque Charles Dickens a visité le Canada et qu'il a écrit à ce sujet.

Le sénateur Lewis: Si je me rappelle bien, n'est-il pas vrai que les membres d'un grand jury, à une certaine époque, visitaient les institutions?

M. Eglington: Oui, le grand jury de l'Ontario visitait les établissements de détention jusqu'à tout récemment. L'organisme qui lui a succédé le fait toujours.

Le sénateur Hastings: Je ne suis pas versé en droit comme certains de mes éminents collègues, mais un gardien qui me semblait sage m'a déjà dit que ce droit avait été accordé pour que je puisse, ou tout autre personne, me présenter à un établissement et demander à voir un détenu particulier. Le gardien serait obligé de l'amener pour que je puisse voir comment est traité le détenu. S'il était placé en isolement, je pourrais demander qu'on m'y conduise. Le gardien avait l'impression qu'il était tenu de le faire, mais je pense qu'il faisait erreur. Cette disposition, m'avait-il expliqué, visait à protéger les sujets de Sa Majesté placés dans des institutions sous l'autorité de la Couronne.

[Text]

Senator Beaudoin: Are you saying that even at midnight you are obliged to have access?

Senator Hastings: I now know that the warden was operating under a false assumption. He told me that if I arrived there he would be obliged to meet my request.

Senator Beaudoin: The word "visitor" in other statutes may have a certain legal meaning. In the field of education, for example, we have a very definite legal meaning for the word "visitors." The word "visitor" is not new to me, but in respect of penitentiaries it may mean another thing. I am not an expert in that particular field. However, I do know that the word "visitor" from time to time appears in our statutes and has a definite meaning.

Mr. du Plessis: I would say that if it appears in a statute and there is no definition in that particular statute defining the word for the purposes of the statute, then it would have the ordinary grammatical dictionary meaning. It would not, in my opinion, have any special, legal meaning.

Mr. Eglington: You have two lawyers, so you will get two opinions. The rights of a visitor of a university, for instance, have been litigated quite extensively and there may be a little bit of difficulty in knowing the precise parameters. Certainly there is a peculiar meaning to the powers of a visitor of a university and I suspect, if one delves into the history of the matter, one will find that visitors of other particular institutions had particular functions as well. Of course, in this case, the noun "a visitor" is not used; it is the verb, "to visit", which is different, and that may be coloured somewhat by the original idea which is the point Senator Hastings was making, which is that it was there to protect inmates from abuse.

Just to go back to the situation concerning universities, for example, the cases on the powers of visits to universities really dealt with the power of the visitor to deal with abuses that have taken place in the administration of the university. A modern visitor, when he is appealed to, usually appoints a Supreme Court judge to act as his assessor in hearing the case of abuse. Then the assessor recommends to the visitor what his decision should be and the visitor then gives his decision.

Mr. du Plessis: If it were a statute dealing with a university and the word "visitor" were used, it would have the meaning that is known to the university community and it would not need to be defined in that case.

The Deputy Chairman: Would the words "at pleasure" involve the permission of the minister? Is it at Her Majesty's pleasure?

Mr. Eglington: I do not think so. It states here that the following are authorized to visit the prison at pleasure, and then it names the governor. There is no question of his getting permission from anyone else. The "pleasure" I think refers to the will of the person who is going to make the visit.

Senator Doyle: I think that law of access has to do with the fact that there were numerous children in these institutions, and that was part of the law, I believe, for all asylums for children. In that instance there has been the right to visit at any time.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Vous aviez le droit d'entrer dans un pénitencier même à minuit?

Le sénateur Hastings: Je sais maintenant que le gardien faisait erreur, mais c'est ce qu'il m'avait dit: si je me présentais, il devait satisfaire à ma demande.

Le sénateur Beaudoin: Le mot «visiteur» a une signification précise dans d'autres lois. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de l'éducation. Le mot m'est familier, mais il a peut-être une toute autre signification dans le contexte des pénitenciers. Je ne suis pas expert en la matière, mais je sais cependant que ce mot figure dans nos lois et qu'il a une définition précise.

M. du Plessis: Je dirais que, s'il figure dans une loi et qu'il n'y est pas défini, il a probablement le sens ordinaire que lui donne un dictionnaire; à mon avis, il n'aurait pas un sens particulier.

M. Eglington: Les avis diffèrent selon les avocats. Les droits du vérificateur d'une université, par exemple, ont fait l'objet de nombreux procès et il est peut-être difficile d'en connaître les paramètres précis. De toute évidence, ces pouvoirs ont un sens particulier et il suffirait, à mon avis, d'approfondir la question pour s'apercevoir que les vérificateurs d'autres établissements jouent également un rôle bien précis. Dans le cas qui nous intéresse, le mot «vérificateur» n'est pas utilisé; on parle plutôt de «visite» et de «droit d'accès», ce qui est bien différent, ainsi que le fait remarquer le sénateur Hastings, puisqu'il s'agissait à l'époque de protéger les détenus de mauvais traitements.

Pour en revenir aux universités, les vérificateurs avaient en fait le pouvoir de régler les abus de l'administration. De nos jours, lorsqu'un vérificateur est saisi d'un appel, il nomme en général un juge de la Cour suprême comme son assesseur. Après les recommandations de ce dernier, le vérificateur rend sa décision.

M. du Plessis: S'il existait une loi sur les universités, le mot «vérificateur» aurait le sens que lui confèrent les milieux universitaires et n'aurait donc pas besoin d'être défini.

Le vice-président: L'expression «à la direction de» s'appliquerait-elle au ministre? A Sa Majesté?

M. Eglington: Je ne le pense pas. Les personnes qui ont accès à la prison sont énumérées. Il est ensuite question du directeur qui n'a pas à obtenir l'autorisation de qui que ce soit. L'expression «à la discrétion de» signifie simplement qu'une personne décide de son propre chef de visiter la prison.

Le sénateur Doyle: Il me semble que ce droit d'accès était accordé en raison du nombre important d'enfants dans ces institutions et qu'il figurait dans les règlements des institutions spécialisées pour enfants. Dans ce cas-là, le droit de visite était accordé à tout moment.

[Text]

Mr. Eglington: Certainly, very young persons were incarcerated in penitentiaries at the time these acts were passed.

Senator Doyle: They were sometimes 10 and 12 years old.

The Deputy Chairman: I suppose the question now for the committee is: Having had the advice as to the legal situation, whether the committee feels that it should take an initiative to repair that situation insofar as the right or privilege of members of Parliament to visit prisoners in these institutions is concerned. The committee should consider whether it would like to take such an initiative or investigate such a possibility. In that instance, we should perhaps form a subcommittee or make some provision now for a continuation of the study.

Senator Lewis: Yes. Perhaps his list of visitors should include the Governor General, the Lieutenant Governor, certain judges, Senator Hastings and members of Parliament.

Hon. Senators: Oh, oh.

The Deputy Chairman: That is what the subcommittee or the committee will have to decide at a subsequent meeting. It sounds to me as if we need to do some homework before our next meeting.

Senator Hastings: I will have to take it under advisement, but, in light of the evidence you have adduced in this committee, Mr. Chairman, I may proceed by way of a Senate bill.

The Deputy Chairman: I suppose you are always free to introduce a private senator's bill, but perhaps we should have the Senate stand behind it so it can move forward as a Senate bill.

Senator Hastings: Perhaps Mr. du Plessis could give us some advice in this respect. If I introduced a bill, would it go to committee?

Mr. du Plessis: Yes. You could, however, submit a draft of the bill for consideration by the committee prior to formally introducing it in the Senate. There is precedent for that. Many years ago a bill was actually drafted by a committee and then one of the members of the committee introduced it later as a private senator's public bill. After second reading it was then formally referred to committee for further study. The bill, in other words, could be considered by the committee in draft form before being introduced in the Senate. That is one way of doing it.

Alternatively you could take it upon yourself to be the sponsor of the bill and the primary instructor on the content of the bill and introduce it on your own. It would then come to this committee. However, since the committee has already been involved in a study of the subject matter, it might, in my view, be a good idea to have a draft bill prepared and have it considered by the committee before it is formally introduced in the Senate.

The Deputy Chairman: That might be done by a subcommittee of the committee.

Senator Hastings: Could we leave it with the Committee on Procedures and Agenda to make some resolution?

The Deputy Chairman: Yes.

[Traduction]

M. Eglington: De jeunes enfants étaient en effet incarcérés au moment de l'adoption de ces lois.

Le sénateur Doyle: Certains n'avaient que 10 et 12 ans.

Le vice-président: Après avoir reçu ces conseils juridiques, il incombe maintenant au Comité de décider s'il ne devrait pas essayer de corriger la situation de façon que les députés aient de nouveau un droit ou privilège d'accès aux institutions pénitentiaires. Le Comité devrait se demander s'il est souhaitable de prendre une telle initiative ou d'en examiner la possibilité. Dans ce cas-là, il faudrait peut-être constituer un sous-comité ou prendre les dispositions nécessaires afin de poursuivre cette étude.

Le sénateur Lewis: Effectivement. Peut-être que le gouverneur général, le lieutenant-gouverneur, certains juges, le sénateur Hastings et les députés devraient figurer sur la liste des invités.

Des voix: Oh, oh.

Le vice-président: C'est ce que le sous-comité ou le Comité devra décider à une séance ultérieure. Il me semble que nous devons faire un travail de préparation avant la prochaine séance.

Le sénateur Hastings: À la lumière des preuves fournies au Comité et selon les conseils qui me seront donnés, je pourrais proposer un projet de loi du Sénat.

Le vice-président: J'imagine que vous êtes toujours libre de présenter un projet de loi, mais il faudrait peut-être que vous ayez l'appui du Sénat pour qu'il soit présenté comme projet de loi du Sénat.

Le sénateur Hastings: M. du Plessis pourrait peut-être nous conseiller à cet égard. Si je présente un projet de loi, sera-t-il soumis à un comité?

M. du Plessis: Oui. Vous pourriez, cependant, présenter un avant-projet de loi au Comité avant de le présenter officiellement devant le Sénat. Il y a des précédents. En effet, il y a bien des années de cela, un comité avait déposé un avant-projet de loi qu'un des membres avait, par la suite, présenté comme projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire. Après la deuxième lecture, il pouvait être renvoyé au Comité pour étude plus approfondie. Il pourrait donc être soumis à l'examen du Comité comme avant-projet de loi, avant d'être présenté. C'est une façon de procéder.

Vous pourriez aussi, à titre d'auteur du projet de loi, le présenter vous-même. Il serait alors renvoyé à ce Comité. Toutefois, ce Comité ayant déjà fait une étude de la question, il me semblerait judicieux d'avoir un avant-projet de loi et de le faire examiner par le Comité avant de le présenter officiellement au Sénat.

Le vice-président: Un sous-comité pourrait s'en charger.

Le sénateur Hastings: Pourrions-nous demander au Comité du programme et de la procédure de prendre une décision à cet égard?

Le vice-président: Oui.

[Text]

Senator Doyle: What would the clerk advise us to do if we drafted a law, if it were passed by the Senate and held up for an unconscionable time in the other place?

Senator Lewis: They would never do anything like that.

The Deputy Chairman: Of course, the advantage of this kind of bill is that the members of the other place may well not have realized that they had lost their privilege and might be just as anxious to have it as we are, but they may be subject to a little more discipline than we are.

If no one has any other questions, I would thank Mr. Eglington for keeping us straight as to the legalities of this matter. I would also thank Mr. du Plessis for his advice as far as the procedure is concerned.

We will have the Committee on Procedures and Agenda come back with some recommendations.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Que nous conseillerait le légiste si nous avions un avant-projet de loi adopté par le Sénat et mis en attente interminablement à l'autre endroit?

Le sénateur Lewis: Ils ne feraient jamais une chose pareille.

Le vice-président: Bien sûr, l'avantage de ce genre de projet de loi, c'est qu'il est fort probable que les députés ne savent pas qu'ils ont perdu ce privilège et qu'ils souhaitent, comme nous, l'avoir. Mais, ils seront peut-être soumis à davantage de discipline que nous.

Si personne d'autre n'a de questions, j'aimerais remercier M. Eglington de nous avoir éclairés sur les aspects juridiques de cette affaire. J'aimerais également remercier M. du Plessis pour ses conseils en matière de procédure.

Nous demanderons au Comité du programme et de la procédure de nous présenter ses recommandations.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Graham C. Eglington, Barrister and Solicitor.

M^c Graham C. Eglington, avocat et notaire.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Tuesday, May 22, 1990

Le mardi 22 mai 1990

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Complete Proceedings on:

Unique fascicule concernant:

Bill C-59, An Act to amend various Acts to give
effect to the reconstitution of the courts in
British Columbia

Projet de Loi C-59, Loi modifiant plusieurs lois
pour donner effet à la réorganisation judiciaire
de la Colombie-Britannique

and

et

Complete Proceedings on:

Unique fascicule concernant:

Bill C-60, An Act to amend various Acts to give
effect to the reconstitution of the courts in
Ontario and to provide for other related matters

Projet de Loi C-60, Loi modifiant plusieurs lois
pour donner effet à la réorganisation judiciaire
de l'Ontario et mettre en œuvre diverses
mesures connexes

INCLUDING:

Y COMPRIS:

Reports on Bill C-59 and C-60

Rapports sur les projets de loi C-59 et C-60

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Cools	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bolduc	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Cools	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 15, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Beaudoin, seconded by the Honourable Senator Bolduc, for the second reading of the Bill C-59, An Act to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts in British Columbia.

After debate,
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, May 17, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Balfour, seconded by the Honourable Senator Spivak, for the second reading of the Bill C-60, An Act to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts in Ontario and to provide for other related matters.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Spivak, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 15 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Beaudoin, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-59, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de la Colombie-Britannique.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Beaudoin, propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 17 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Balfour, appuyé par l'honorable sénateur Spivak, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-60, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de l'Ontario et mettre en œuvre diverses mesures connexes.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour, propose, appuyé par l'honorable sénateur Spivak, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 22, 1990
(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:10 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of Justice:*

Mr. Harold Sandell, Counsel, Judicial Affairs;
Ms. Madelaine Basta, Counsel, Judicial Affairs.

The Committee proceeded to consider Bill C-59, An Act to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts of British Columbia.

The witness made a statement and answered questions.

It was Agreed, That the Chairman report Bill C-59 to the Senate without amendment.

The Committee proceeded to consider Bill C-60, An Act to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts in Ontario and to provide for other related matters.

The witness made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Lewis moved that the Chairman report Bill C-60 to the Senate without amendment.

The question being put on motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 5:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 MAI 1990
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

Également présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du ministère de la Justice:*

M. Harold Sandell, conseiller juridique, affaires judiciaires;
M^{me} Madelaine Basta, conseiller juridique, affaires judiciaires.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-59, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de la Colombie-Britannique.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, que le président fasse rapport du projet de loi C-59 au Sénat sans amendement.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-60, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de l'Ontario et mettre en œuvre diverses mesures connexes.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose que le président fasse rapport du projet de loi C-60 au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 23, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-59, An Act to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts in British Columbia, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 15, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Wednesday, May 23, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-60, An Act to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts in Ontario and to provide for other related matters, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 17, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mercredi 23 mai 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-59, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de la Colombie-Britannique, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 15 mai 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 23 mai 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-60, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de l'Ontario et mettre en œuvre diverses mesures connexes, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 17 mai 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

Nathan Nurgitz

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 22, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill C-59, to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts in British Columbia; and Bill C-60, to amend various Acts to give effect to the reconstitution of the courts in Ontario and to provide for other related matters, met this day at 5.00 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we have before us two bills, C-59 which deals with the reconstitution of the courts in British Columbia and C-60, which deals with the reconstitution of the courts in Ontario. We have with us from the Department of Justice, Mr. Harold Sandell.

Mr. Sandell, please proceed with your opening remarks on Bill C-59.

Mr. Harold Sandell, Legal Counsel, Judicial Affairs, Department of Justice: Mr. Chairman and members of the committee, legislation to effect the merger of the county courts with the Supreme Court of British Columbia was adopted by the Province of British Columbia on June 5, 1989, to come into force July 1, 1990 or at such earlier date as might be fixed by proclamation. As a result of federal responsibility in relation to the judiciary and to criminal law in particular, complementary federal legislation is required to accommodate changes to the organization of provincially constituted courts. As a result, British Columbia has requested the federal government to enact complementary amendments to federal legislation consequent upon the merger of the two courts.

Bill C-59, the British Columbia Courts Amendment Act, is entirely technical in nature. The bill would amend approximately a dozen federal statutes, including the Criminal Code and the Judges Act to confer jurisdiction on the Supreme Court of British Columbia wherever the county court now has jurisdiction. The bill would amend the Judges Act to reflect the new organization of British Columbia's courts, including the creation of a new position of Associate Chief Justice of the Supreme Court of British Columbia and the conversion of all 47 positions in the county court into Supreme Court positions. The merged court would have 81 puisne judge positions in addition to those of chief justice and associate chief justice. In addition, approximately half a dozen supernumerary judges of the county court would become supernumerary judges of the supreme court. These 81 positions would be located throughout the province. Passage of Bill C-59 would produce a single level of the federally appointed trial court, which should result in a more effective and efficient system for the people of British Columbia. The bill also contains the standard transitional amendments for a change of this nature. Those are my remarks.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-59, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de la Colombie-Britannique, et le projet de loi C-60, Loi modifiant plusieurs lois pour donner effet à la réorganisation judiciaire de l'Ontario et mettre en œuvre diverses mesures connexes, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier les projets de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes saisis aujourd'hui de deux projets de loi, le C-59, qui traite de la réorganisation judiciaire de la Colombie-Britannique, et le C-60, qui traite de la réorganisation judiciaire de l'Ontario. Nous accueillons M. Harold Sandell, du ministère de la Justice.

Monsieur Sandell, veuillez faire votre déclaration préliminaire sur le projet de loi C-59.

M. Harold Sandell, avocat général, Affaires judiciaires, ministère de la Justice: Monsieur le président et membres du Comité, le 5 juin 1989, la province de la Colombie-Britannique a adopté une loi pour fusionner les cours de comté avec la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Cette loi entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1990 ou à une date antérieure qui pourrait être fixée par proclamation. La responsabilité qui lui incombe relativement à la magistrature, et au droit pénal en particulier, oblige le gouvernement fédéral à adopter une loi complémentaire tenant compte de la réorganisation des tribunaux de constitution provinciale. C'est pourquoi la Colombie-Britannique a demandé au gouvernement fédéral d'apporter des modifications complémentaires à ces lois suite à la fusion des deux tribunaux.

Le projet de loi C-59, la Loi sur la réorganisation judiciaire de la Colombie-Britannique, est un projet de loi exclusivement technique. Ce projet de loi modifierait une douzaine de lois fédérales, dont le Code criminel et la Loi sur les juges, afin de conférer à la Cour suprême de la Colombie-Britannique toute la juridiction qui appartient actuellement à la cour de comté. Le projet de loi modifierait la Loi sur les juges en fonction de la réorganisation judiciaire de la Colombie-Britannique, notamment par la création d'un nouveau poste de juge en chef adjoint de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et par la transposition des 47 postes de la cour de comté en postes de la Cour suprême. La cour issue de la fusion compterait 80 postes de juges, en plus de ceux de juge en chef et de juge en chef adjoint. En outre, environ une demi-douzaine de juges surnuméraires de la cour de comté deviendraient juges surnuméraires de la Cour suprême. Ces 81 postes seraient situés dans les diverses régions de la province. L'adoption du projet de loi C-59 donnerait lieu à un niveau unique de la cour de première instance nommée par le gouvernement fédéral, ce qui devrait donner un système plus efficace et plus efficient pour les habitants de la Colombie-Britannique. Le projet de loi renferme aussi les modifications transitoires habituelles pour un changement de cette nature. Ce sont mes remarques.

[Text]

The Chairman: I believe my Province of Manitoba was the first province to merge the two courts.

Mr. Sandell: It was not the first, but it was one of the earlier ones, about six or seven years ago.

The Chairman: How many provinces have not merged the two courts?

Mr. Sandell: As we now speak, three provinces do not have unified federally appointed trial courts. Bill C-60, which will be discussed after this bill, will deal with Ontario and has the same effect with respect to that province as Bill C-59 has with respect to British Columbia. Following the passage of Bill C-59 and C-60, only Nova Scotia would continue to have a county or district court. Nova Scotia has appointed a task force to examine the question of the merger of its federally appointed courts. So following the passage of bills C-59 and C-60, only Nova Scotia will have county and district courts.

Senator Beaudoin: You mentioned complementary legislation. I understand that everything has been taken care of at the provincial level with respect to the administration of justice within the province and that Parliament is intervening only with regard to sections 96, 99 and probably 100 to take care of the reform?

Mr. Sandell: That is correct, and to amend federal legislation which refers to the County Court of British Columbia such as the Criminal Code.

The Chairman: Speedy trials, and so on.

Senator Beaudoin: So the bill takes care of all the consequential amendments?

Mr. Sandell: That is correct. The decision is that of British Columbia.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I notice in our background material that there were some objections in British Columbia, most notably by the former Chief Justice of the Trial Division, to this proposal. I presume that either their concerns were allayed during the passage of the bill in British Columbia or that they were not considered serious enough to be brought to our attention.

Mr. Sandell: That is my understanding. I also understand that the bill received all party agreement within the legislature. It also received the support of both the bench and the bar generally.

Senator Neiman: As I understand it, the objections pertain mostly to administrative problems, which would obviously be of provincial concern.

Mr. Sandell: That is correct.

Senator Stanbury: Are there any distinguishing features between this legislation and that of, say, Manitoba?

Mr. Sandell: No. The legislation among the various provinces is similar. For instance, Newfoundland, I believe in 1987, went through an identical process. The legislation for Ontario is slightly different because it is creating a new court out of the two existing courts. Bill C-59 with respect to British Columbia

[Traduction]

Le président: Je crois que ma province, le Manitoba, a été la première à fusionner les deux cours.

M. Sandell: Elle n'a pas été la première, mais l'une des premières, il y a six ou sept ans.

Le président: Combien y a-t-il de provinces qui n'ont pas fusionné les deux cours?

M. Sandell: Au moment où nous nous parlons, trois provinces n'ont pas de cour de première instance unifiée nommée par le gouvernement fédéral. Le projet de loi C-60, dont nous parlerons après celui-ci, concerne l'Ontario, et a le même effet à l'égard de cette province que le projet de loi C-59 à l'égard de la Colombie-Britannique. Après l'adoption du projet de loi C-59 et du C-60, seule la Nouvelle-Écosse aura encore une cour de comté ou de district. La Nouvelle-Écosse a chargé un groupe de travail d'examiner la question de la fusion de ces tribunaux nommés par le gouvernement fédéral. Ainsi donc, après l'adoption des projets de loi C-59 et C-60, seule la Nouvelle-Écosse aura encore des cours de comté et de district.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé de lois complémentaires. Je crois savoir qu'on a réglé tous les détails au niveau provincial relativement à l'administration de la justice dans la province et que le Parlement n'intervient qu'à l'égard des articles 96, 99 et probablement 100 pour ce qui est de la réforme.

M. Sandell: C'est juste, et aussi pour modifier les lois fédérales, comme le Code criminel, qui parlent de la cour de comté de la Colombie-Britannique.

Le président: Les procès rapides, et ainsi de suite.

Le sénateur Beaudoin: De sorte que le projet de loi prévoit toutes les modifications corrélatives?

M. Sandell: C'est bien cela. C'est une décision de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je remarque, dans nos documents de travail, que cette proposition a soulevé certaines objections en Colombie-Britannique, surtout de la part de l'ancien juge en chef de la Division de première instance. Je suppose qu'on a apaisé ces craintes lors de l'adoption du projet de loi en Colombie-Britannique ou qu'on ne les a pas jugées assez sérieuses pour nous en faire part.

M. Sandell: C'est ce que je crois comprendre. Je crois savoir également que le projet de loi a rallié l'appui de tous les partis à l'assemblée législative. Il a aussi eu l'appui de la magistrature et du Barreau en général.

Le sénateur Neiman: Sauf erreur, les objections concernent surtout des problèmes administratifs, qui seraient manifestement du ressort de la province.

M. Sandell: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: Y a-t-il des caractéristiques qui distinguent cette mesure de celle, mettons, du Manitoba?

M. Sandell: Non. La mesure législative est la même dans les diverses provinces. Par exemple, Terre-Neuve est passée par un processus identique, en 1987 sauf erreur. Pour l'Ontario, la mesure est légèrement différente parce qu'elle crée un nouveau tribunal à partir des deux cours qui existent déjà. Le projet de

[Text]

merges upward the existing county court with no new court being created. So Bill C-59 is fairly simple and straightforward as these mergers go.

Senator Stanbury: I gather the anticipated benefits of this change have to do with the improvement and expediency of trial arrangements.

Mr. Sandell: That is correct, access to justice, simplification of the trial process, and so on.

Senator Stanbury: Does it make all judges available for all subjects within the purview of the court?

Mr. Sandell: Yes. Also the supreme court justices will now be resident throughout the province. Before the merger the county court judges were found throughout the province, but the supreme court justices would go out on circuit.

Senator Stanbury: So a judge who is resident in Vancouver will not have to run out to Kamloops for a week because there will be a judge there?

Mr. Sandell: That is correct.

Senator Stanbury: I am aware of the fact that the lawyers and judges were initially upset about this arrangement. Are you indicating that that has settled down?

Mr. Sandell: Yes, I believe so. A committee was struck by the Government of British Columbia which was headed by Mr. Ted Hughes, the Deputy Minister of Justice of British Columbia. It travelled throughout the province examining the process of merger as well as the administration of justice. That committee issued a unanimous report calling for the merger of the two section 96 courts.

The Chairman: One of the things this bill does is to give smaller cities the availability of the same kind of judicial service that the larger centres have, which is surely one of the big benefits.

Mr. Sandell: That is correct. There will be a resident superior court judge in many of the smaller centres throughout the province.

The Chairman: As opposed to the old system, where there was a county court judge with limited jurisdiction in superior court matters?

Mr. Sandell: That is right, and the superior court judges would go out on circuit a number of times a year to the smaller centres.

Senator Stanbury: Is that a function of the fact that many of the smaller centres are now quite a lot bigger?

Mr. Sandell: That is correct.

Senator Lewis: I notice that in clause 25 of the bill there is a grandfather clause regarding the salary of the chief judge of the county court. As I recall, when the Newfoundland bill was first proposed, that clause was not there, and apparently it was taken care of afterwards.

Mr. Sandell: I believe it was in the Newfoundland bill as well. As you may recall, there were two bills with respect to Newfoundland. I believe that Bill C-121 was tabled and then

[Traduction]

loi C-59 concernant la Colombie-Britannique élève le statut de la cour de comté existante, en la fusionnant, sans créer de nouvelle cour. Ainsi donc, le projet de loi C-59 est très simple pour ce qui est de ces fusions.

Le sénateur Stanbury: Je suppose que les avantages prévus de ce changement tiennent à l'amélioration et au caractère opportun des modalités des procès.

M. Sandell: C'est exact, accès à la justice, simplification des procès, et ainsi de suite.

Le sénateur Stanbury: Tous les juges seront-ils de ce fait disponibles pour toutes les questions du ressort de la cour?

M. Sandell: Oui. En outre, les juges de la Cour suprême résideront désormais dans les diverses régions de la province. Avant la fusion, les juges des cours de comté étaient répartis dans toute la province, mais les juges de la Cour suprême siégeaient en session de circuit.

Le sénateur Stanbury: Si bien qu'un juge qui est résident de Vancouver n'aura pas à aller passer une semaine à Kamloops, parce qu'il y aura un juge là-bas?

M. Sandell: C'est juste.

Le sénateur Stanbury: Je sais que ce mécanisme dérangeait au départ les avocats et les juges. Est-ce à dire que tout cela est réglé?

M. Sandell: Oui, je le crois. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé un comité dirigé par M. Ted Hughes, le sous-ministre de la Justice de la Colombie-Britannique. Ce comité a voyagé dans toute la province pour examiner le processus de fusion ainsi que l'administration de la justice. Il a publié un rapport unanime recommandant la fusion des deux cours prévue par l'article 96.

Le président: Ce projet de loi a notamment pour effet d'assurer aux petites villes le même genre de service judiciaire qu'aux grands centres, et c'est certainement l'un des principaux avantages.

M. Sandell: Exactement. Il y aura un juge résident de la cour supérieure dans un grand nombre des petits centres de la province.

Le président: Alors que dans l'ancien système, il y avait un juge de cour de comté ayant compétence limitée dans les affaires ressortissant à la cour supérieure?

M. Sandell: C'est exact, et les juges de la cour supérieure siégeaient en cour de circuit plusieurs fois par année dans les petits centres.

Le sénateur Stanbury: Cela vient-il de ce qu'un grand nombre des petits centres sont désormais pas mal plus gros?

M. Sandell: C'est cela.

Le sénateur Lewis: Je remarque que l'article 25 du projet de loi protège le traitement du juge en chef de la cour de comté. Si mon souvenir est exact, la même disposition n'était pas dans le projet de loi de Terre-Neuve au moment où il a d'abord été proposé, et, apparemment, on y a vu par la suite.

M. Sandell: Je crois qu'elle était dans le projet de loi de Terre-Neuve également. Vous vous souviendrez peut-être qu'il y avait deux projets de loi pour Terre-Neuve. Sauf erreur, le

[Text]

withdrawn, and then Bill C-128 was tabled because of amendments that had been instituted by the Newfoundland government the day before the federal government tabled its bill. If I recall correctly, this provision was in both Newfoundland bills as well.

Senator Lewis: I forgot what happened.

Mr. Sandell: The problem occurred when Newfoundland amended the Judicature Act literally the night before the federal government tabled Bill C-121 without telling the federal government they had done so. That created a bit of a technical problem.

Senator Lewis: A kerfuffle, as Senator Stanbury says. I might say, Mr. Chairman, that the integration in Newfoundland has worked very well.

Mr. Sandell: Yes. I understand it has.

Senator Lewis: It has certainly improved the administration. So I think they would be happy with this.

The Chairman: At this moment the composition of this committee is exactly what most Senators rail against and that is five lawyers sitting together and ruining the process.

Senator Lewis: But look how quickly we get through this.

The Chairman: If there are no more questions, I will just thank Mr. Sandell for coming.

Honourable Senators, with respect to Bill C-59, is it your wish that this bill be reported to the Senate without amendment?

Senator Neiman: So moved.

The Chairman: Is it agreed, Honourable Senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Our next order of business is the study of Bill C-60, and our witness is Ms. Madelaine Basta, who similarly is a counsel in the Department of Justice dealing with matters of judicial affairs. Bill C-60, as you have now heard, is the same bill but dealing with Ontario; is that correct?

Ms. Madelaine Basta, Counsel, Judicial Affairs, Department of Justice: That is correct.

The Chairman: Do you wish to say anything, or is your statement much the same as Mr. Sandell's?

Ms. Basta: It is much the same, actually. The only point of difference with this bill is that the structural changes are somewhat more complex.

Senator Neiman: Could we have a little explanation of that?

Ms. Basta: Certainly. This is what Ontario calls its first phase of its court reform, and what the bills in Ontario have accomplished are the separation of the Court of Appeal from the old Supreme Court of Ontario, so it is now to be a separate court. The Supreme Court of Ontario is itself abolished. The present District Court of Ontario and the High Court of Jus-

[Traduction]

projet de loi C-121 a été déposé, puis retiré, après quoi le projet de loi C-128 a été déposé suite aux modifications apportées par le gouvernement de Terre-Neuve la veille du jour où le gouvernement a déposé son projet de loi. Si ma mémoire m'est fidèle, la disposition était dans les deux projets de loi de Terre-Neuve également.

Le sénateur Lewis: J'ai oublié ce qui s'est passé.

M. Sandell: Il y a eu un problème lorsque Terre-Neuve a modifié sa loi de son propre chef la veille du jour où le gouvernement fédéral a déposé son projet de loi C-121, sans en toucher mot au gouvernement fédéral. Cela avait créé un petit problème technique.

Le sénateur Lewis: Un tohu-bohu, comme dit le sénateur Stanbury. Permettez-moi de dire, monsieur le président, que l'intégration à Terre-Neuve a très bien fonctionné.

M. Sandell: Oui. Je crois savoir que c'est le cas.

Le sénateur Lewis: Elle a certainement permis d'améliorer l'administration. Je pense donc qu'ils en sont heureux.

Le président: À ce stade-ci, la composition de notre Comité est exactement ce qui fait rager la plupart des sénateurs, c'est-à-dire cinq avocats réunis et qui sont en train de gâter la sauce.

Le sénateur Lewis: Mais voyez avec quelle rapidité nous progressons.

Le président: S'il n'y a plus de questions, je voudrais remercier M. Sandell de sa présence.

Honorables sénateurs, pour ce qui est du projet de loi C-59, êtes-vous d'accord pour qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement?

Le sénateur Neiman: Je le propose.

Le président: Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le point suivant à l'ordre du jour est l'étude du projet de loi C-60. Notre témoin est M^{me} Madelaine Basta, qui est aussi conseillère au ministère de la Justice, où elle s'occupe de questions d'affaires judiciaires. Le projet de loi C-60, comme vous le savez maintenant, est le même projet de loi, sauf qu'il concerne l'Ontario, n'est-ce pas?

Mme Madelaine Basta, conseiller juridique, Affaires judiciaires, ministère de la Justice: C'est exact.

Le président: Désirez-vous dire quelque chose, ou votre déclaration est-elle à peu près la même que celle de M. Sandell?

Mme Basta: C'est pas mal la même chose, de fait. La seule différence dans ce cas-ci est que les changements structurels sont un peu plus complexes.

Le sénateur Neiman: Pourriez-vous nous expliquer un peu?

Mme Basta: Bien sûr. C'est ce que l'Ontario appelle sa première phase de la réforme des tribunaux. Les projets de loi en Ontario ont eu pour effet de séparer la cour d'appel de l'ancienne cour suprême de l'Ontario, de sorte qu'elle est désormais une cour distincte. La Cour suprême de l'Ontario est elle-même abolie. L'actuelle cour de district de l'Ontario et

[Text]

tice will become the General Division of the new Ontario Court of Justice. As well, the existing Provincial Courts will be amalgamated into the Ontario Court, Provincial Division. So it is quite different from the merger that my colleague was discussing with respect to British Columbia. It is, in fact, a rather fundamental restructuring of the Ontario courts. Again, Bill C-60 will provide consequential and complementary amendments at the federal level to permit this to be brought into effect.

Senator Neiman: I would like to be clear about this. This will still leave two levels at the trial division?

Ms. Basta: Yes.

Senator Neiman: But you say this is going to be changed eventually?

Ms. Basta: This is what the province has indicated, but we do not have anything on the table as yet. Mr. Scott made his statement a year ago in which he said that this was coming at some later date. All we have right now are the proposals that you see before you.

Senator Neiman: Then what are the advantages? What are they accomplishing at this stage?

Ms. Basta: Right now there is considerable fragmentation of jurisdiction in Ontario. As you can well expect, with a province of that size, there is considerable pressure on the courts, and there has been a somewhat haphazard development of semi-specialization in some areas and jurisdictional limits imposed on the different levels of court over the years. This will do away with all but two levels of it, so there will be only a provincial level and a superior trial level.

As far as we are concerned, the advantage of this particular superior trial level is that it will permit actions to be taken anywhere in the province without regard to the old jurisdictional limits. The High Court of Justice has heretofore been firmly centered in Toronto and has not been a circuit court. The District Court, with a vastly lesser jurisdiction, has been located throughout the province, but the trials of all major actions have had to go to Toronto. Under these proposals, the province will be divided into eight administrative regions, each with resident judges at what is now the high court level, and this should vastly improve both access to justice and the speed with which trials are concluded in the province.

Senator Stanbury: The Provincial Division will still be appointed by the provincial government?

Ms. Basta: That is right.

Senator Stanbury: And is it your understanding that the intention of the provincial government was that when they get around to it the Provincial Division and the General Division would be merged? Would all those judges then be federally appointed?

[Traduction]

la Haute Cour de justice deviendront la Division générale de la nouvelle Cour de justice de l'Ontario. De même, les cours provinciales existantes seront fusionnées pour former la Cour de l'Ontario, Division provinciale. Ce n'est donc pas du tout la même chose que la fusion dont parlait mon collègue au sujet de la Colombie-Britannique. Il s'agit, de fait, d'une restructuration assez fondamentale des tribunaux de l'Ontario. Encore une fois, le projet de loi C-60 prévoit des modifications corrélatives et complémentaires, au niveau fédéral, pour permettre de réaliser tout cela.

Le sénateur Neiman: Je voudrais être sûre de bien comprendre. Cela nous laissera encore deux niveaux à la division de première instance?

Mme Basta: Oui.

Le sénateur Neiman: Mais vous dites que cela va changer plus tard?

Mme Basta: C'est ce que la province a indiqué, mais nous n'avons encore rien sur la table. M. Scott a déclaré il y a un an que cela viendrait plus tard. Pour l'heure, nous n'avons pas autre chose que les propositions dont vous êtes saisis.

Le sénateur Neiman: Quels sont donc les avantages alors? Qu'accomplissent-ils à ce stade-ci?

Mme Basta: Actuellement, il y a une fragmentation considérable de la juridiction en Ontario. Compte tenu de la taille de cette province, vous ne serez pas étonnés d'apprendre que les tribunaux sont soumis à des pressions considérables, et qu'on a observé un processus plutôt désordonné de semi-spécialisation dans certains secteurs et l'imposition de limites de juridiction aux différents niveaux de tribunaux au fil des ans. Avec cette mesure, il ne restera plus que deux niveaux: un niveau provincial et un niveau supérieur de première instance.

En ce qui nous concerne, l'avantage de ce niveau supérieur particulier de première instance, c'est qu'il permettra d'intenter des poursuites n'importe où dans la province sans se préoccuper des anciennes limites de juridiction. La Haute Cour de justice a été jusqu'ici fermement implantée à Toronto, et elle n'a pas été une cour de circuit. La cour de district, qui a une juridiction considérablement moins étendue, était située un peu partout dans la province, mais les procès, dans toutes les grandes poursuites, devaient se tenir à Toronto. Selon ces propositions, la province sera divisée en huit régions administratives, chacune ayant des juges résidents au niveau actuel de la Haute Cour, ce qui devrait améliorer considérablement l'accès à la justice et la rapidité avec laquelle se tiennent les procès dans la province.

Le sénateur Stanbury: La Division provinciale sera encore nommée par le gouvernement provincial?

Mme Basta: C'est juste.

Le sénateur Standury: Et, selon ce que vous savez, l'intention du gouvernement provincial est-elle de fusionner la Division provinciale et la Division générale lorsque le temps viendra? Tous ces juges seraient-ils alors nommés par le gouvernement fédéral?

[Text]

Ms. Basta: That is our present understanding.

The Chairman: How many federally appointed judges are there in the province of Ontario?

Ms. Basta: Right now I believe the number is 212.

Senator Stanbury: Where does the Family Court fall?

Ms. Basta: The Family Court is right now split between the Provincial Court and the District Court. There is a Unified Court in Hamilton-Wentworth which combines the features or jurisdictions of both levels of court. It will now become part of the General Division, but there will also continue to be a Provincial Court, Family Division within the Ontario Court, Provincial Division, just to make things complicated.

Senator Stanbury: I can see why this is regarded as the first step.

Ms. Basta: It is a first step.

The Chairman: Manitoba has a Family Division of the Court of Queen's Bench at the superior, federally-appointed court, and it continues to have a provincial family court.

Ms. Basta: Yes, which deals with a whole variety of matters.

Senator Stanbury: And is the division on the basis of jurisdiction?

Ms. Basta: Only partially, because in Manitoba I believe they recently extended the operation of the family division into Brandon.

The Chairman: Yes.

Ms. Basta: Otherwise it has been located in Winnipeg.

Senator Stanbury: In Ontario how is the family section of the general division differentiated from the family section of the provincial division?

Ms. Basta: It is situated geographically only in Hamilton-Wentworth.

The Chairman: The idea there is that if you can have this unified court, then you really get "one-stop shopping" in that in a marital problem, for example, you can deal with everything from divorce to custody to marital property to maintenance. You will recall that in the old days the provincial court dealt with separation, custody and a few of those things, but it could not deal with divorce.

Senator Neiman: I think this has been discussed for many years now. This is rather a shame. I gather that a good deal of the problem here centers around jurisdiction. It is a little power play between the federal and the provincial governments. I think the sad part of this is that the system is suffering while we are arguing about who gets to appoint the judges. I hope that this problem will be resolved.

Ms. Basta: It is my understanding that when the second phase comes forward, if it comes forward, the proposal will be that all judges in the province be federally appointed and paid.

[Traduction]

Mme Basta: C'est ce que nous croyons comprendre à l'heure actuelle.

Le président: Combien y a-t-il de juges nommés par le gouvernement fédéral en Ontario?

Mme Basta: Aujourd'hui, il y en a 212, sauf erreur.

Le sénateur Stanbury: Où se situe le tribunal de la famille?

Mme Basta: Le tribunal de la famille est actuellement partagé entre la Cour provinciale et la Cour de district. Il y a une cour unifiée à Hamilton-Wentworth, qui combine les caractéristiques ou les juridictions des deux niveaux. Elle fera désormais partie de la Division générale, mais il y aura encore une Cour provinciale, Division de la famille, au sein de la cour de l'Ontario, division provinciale, pour compliquer un peu les choses.

Le sénateur Stanbury: Je vois pourquoi on considère que c'est la première étape.

Mme Basta: C'est une première étape.

Le président: Le Manitoba a une Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine à la Cour supérieure, une cour nommée par le gouvernement fédéral, et il conserve un tribunal provincial de la famille.

Mme Basta: Oui, qui s'occupe de toute une foule d'affaires.

Le sénateur Stanbury: Et la division est-elle en fonction de la juridiction?

Mme Basta: En partie seulement, car le Manitoba, sauf erreur, vient d'étendre jusqu'à Brandon le fonctionnement de la Division de la famille.

Le président: Oui.

Mme Basta: Autrement, c'est à Winnipeg qu'elle se trouvait.

Le sénateur Stanbury: En Ontario, comment fait-on la différence entre la section de la famille de la Division générale et la section de la famille de la Division provinciale?

Mme Basta: Elle est située géographiquement à Hamilton-Wentworth seulement.

Le président: L'idée est qu'avec cette cour unifiée tout se règle au même endroit. Ainsi, en cas de problème matrimonial, par exemple, on peut tout y régler, depuis le divorce jusqu'à la garde des enfants en passant par les biens du couple et l'entretien. Vous vous rappellerez que, dans l'ancien temps, la Cour provinciale s'occupait des cas de séparation, de garde et de quelques autres affaires, mais ne pouvait toucher au divorce.

Le sénateur Neiman: Il y a des années qu'il en est question. C'est plutôt honteux. Je suppose qu'une bonne part du problème ici concerne la juridiction. C'est une petite lutte de pouvoir entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le malheur est que le système en souffre pendant que nous nous disputons pour savoir qui nommera les juges. J'espère que ce problème se réglera.

Mme Basta: Je crois savoir qu'au moment de la deuxième phase, si deuxième phase il y a, la proposition sera que tous les juges de la province soient nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral.

[Text]

Senator Stanbury: I was going to say that I can understand why there has been some delay in getting to the second phase. There is certainly a good deal of disagreement among judges as to whether that is a good move.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Neiman: I just wanted to ask whether any other officials have requested the opportunity to present views to the committee.

Mr. Paul Belisle, Clerk of the Committee: No, senator. I have asked the Canadian Bar Association that question, since I had to call them on another matter. I told them there were five pieces of legislation. They said they did not want to make any representations on these two bills.

The Chairman: On behalf of the committee, I would like to thank the witness very much. She has been very helpful.

Honourable senators, is it your wish that we report Bill C-60 without amendment?

Senator Lewis: So moved.

The Chairman: All in favour? I declare the motion carried.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: J'allais dire que je comprends pourquoi on a tardé à passer à la deuxième phase. Les juges sont loin de s'entendre sur la question de savoir s'il s'agit d'une bonne mesure.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Neiman: Je voulais tout simplement demander si d'autres fonctionnaires ont demandé d'avoir l'occasion de présenter leurs vues au Comité.

M. Paul Bélisle, greffier du Comité: Non, monsieur le sénateur. J'ai posé la question à l'Association du Barreau canadien, puisque j'ai dû lui parler pour une autre question. Je lui ai dit qu'il y avait cinq textes de loi. On m'a répondu que le Barreau ne désirait pas faire d'intervention sur ces deux projets de loi.

Le président: Au nom du Comité, j'aimerais remercier vivement notre témoin, qui nous a été très utile.

Honorables sénateurs, désirez-vous que nous fassions rapport du projet de loi C-60 sans amendement?

Le sénateur Lewis: Je le propose.

Le président: Tous pour? Je déclare que la motion est adoptée.

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Harold Sandell, Counsel, Judicial Affairs;
Ms. Madelaine Basta, Counsel, Judicial Affairs.

Du ministère de la Justice:

M. Harold Sandell, conseiller juridique, affaires judiciaires;
M^{me} Madelaine Basta, conseiller juridique, affaires judiciaires.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Wednesday, May 23, 1990

Le mercredi 23 mai 1990

Issue No. 11
First Proceedings on:

Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code
(arson)

Fascicule n° 11
Premier fascicule concernant:

Projet de Loi C-53, Loi modifiant le Code
criminel (incendie criminel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (May 23, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (le 23 mai 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 15, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (arson).

After debate,
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 15 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (incendie criminel).

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Nurgitz, propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 23, 1990
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:45 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman and Nurgitz. (6)

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Association of Chiefs of Police; Canadian Association of Fire Chiefs; Insurance Crime Prevention Bureau:

Mr. Thomas G. Flanagan, Chief of Police, Ottawa;

Mr. Al Williams, Deputy Fire Marshall of Ontario (Retired);

Mr. Patrick J. Collins, Spokesperson.

From the Department of Justice:

Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review.

The Committee proceeded to consider Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (arson).

The witnesses from the Canadian Association of Chiefs of Police, the Canadian Association of Fire Chiefs and the Insurance Crime Prevention Bureau made statements, gave a slide presentation and answered questions.

Mr. Del Buono made a statement and answered questions.

At 6:48 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 MAI 1990
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 45, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman et Nurgitz. (6)

Également présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association canadienne des chefs de police; l'Association canadienne des chefs de pompier; du Service anti-crime des assureurs du Canada:

M. Thomas G. Flanagan, chef de police, Ottawa;

M. Al Williams;

M. Patrick J. Collins, porte-parole.

Du ministère de la Justice:

M. Vince Del Buono, avocat-conseil, révision du droit pénal.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (incendie criminel).

Les témoins de l'Association canadienne des chefs de police, de l'Association canadienne des chefs de pompiers et du Service anti-crime des assureurs du Canada font des déclarations, présentent des diapositives et répondent aux questions.

M. Del Buono fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 48, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 23, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (arson), met this day at 5.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I apologize for the lateness of the hour. We have determined that we will hear today from the Chiefs of Police, Fire Chiefs and the Insurance Crime Prevention Bureau. We will hear a brief outline from the Department of Justice, leaving aside the contentious issue. Honourable senators may know that there is a dispute in this bill with respect to the question of whether or not a crime can be committed by negligence. There we get into a philosophical and Charter dispute. We will not get into that issue now.

Next week we will ask the representatives of the Department of Justice to come back to discuss that issue. At the same time, we will hear from representatives of the Canadian Bar Association, who are opposed to that proposition. Senator Doyle will be pleased to hear that they have a position on this bill.

Senator Doyle: I am delighted to know that.

The Chairman: Honourable senators, I will now call upon Mr. Thomas Flannigan, who is the Chief of Police for the City of Ottawa. I would ask him to introduce the two witnesses with him.

Mr. Thomas Flanagan, Chief of Police, City of Ottawa; Chairman, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police: I am here with my Canadian Association of Chiefs of Police because I am the Chairman of the Law Amendments Committee.

I would like to thank you for the opportunity to appear before you. This subject is one which has long been with this association. I have with me Mr. Al Williams, who is a former Deputy Fire Marshall of the Province of Ontario and who is now involved with the Fire Marshalls and the Insurance Crime Prevention Bureau.

Also with me, who will be making the presentation and who is our spokesperson, is Mr. Patrick Collins. He is a former president of the Insurance Crime Prevention Bureau. He has been a long-standing exponent of changes to the legislation. Mr. Collins has been a member of the Canadian Association of Chiefs of Police and on the Law Amendments Committee for many years. One of his greatest passions has been these amendments. It is very fitting that Mr. Collins is able to be our spokesperson today.

Mr. Collins and Mr. Williams are experts in this field. I am not. They will be pleased to answer any questions that you may have.

Mr. Patrick J. Collins, Spokesperson, Insurance Crime Prevention Bureau: I should like to express my pleasure at having the opportunity to discuss this subject, which has been of much

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 23 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a confié le projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (incendie criminel), se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je m'excuse de l'heure tardive. Nous avons décidé que nous entendrons aujourd'hui les chefs de police, les chefs de pompiers et le Service anti-crime des assureurs. Nous entendrons un bref exposé du ministre de la Justice, en laissant de côté la question litigieuse. Les honorables sénateurs savent peut-être qu'il y a un litige dans ce projet de loi en ce qui concerne la question de savoir si, oui ou non, on peut commettre un crime par négligence. Nous entrons là dans un litige qui tient de la philosophie et de la Charte. Nous n'aborderons pas cette question maintenant.

La semaine prochaine, nous demanderons aux représentants du ministère de la Justice de revenir parler de cette question. En même temps, nous entendrons les représentants de l'Association du barreau canadien, qui sont contre cette proposition. Le sénateur Doyle sera heureux d'entendre qu'ils ont pris position sur ce projet de loi.

Le sénateur Doyle: Je suis ravi d'entendre cela.

Le président: Honorables sénateurs, je demanderai maintenant à M. Thomas Flannigan, qui est le chef de police de la ville d'Ottawa, de témoigner. Je lui demanderai de présenter les deux témoins qui sont avec lui.

M. Thomas Flanagan, chef de police, ville d'Ottawa; président du Comité des modifications des lois, de l'Association canadienne des chefs de police: Je suis ici avec mon Association canadienne des chefs de police, parce que je suis président du Comité des modifications des lois.

J'aimerais vous remercier de l'occasion qui m'est donnée de comparaître devant vous. Cette association discute depuis longtemps de ce sujet. J'ai avec moi M. Al Williams, ancien sous-prévôt aux incendies de la province d'Ontario et qui travaille maintenant avec les prévôts aux incendies et le Service anti-crime des assureurs.

M. Patrick Collins, qui présentera l'exposé et qui est notre porte-parole, est également avec moi. Il est président sortant du Service anti-crime des assureurs. Il est depuis longtemps un protagoniste des changements à apporter à la législation. M. Collins est, depuis plusieurs années, membre de l'Association canadienne des chefs de police et il siège au Comité des modifications des lois. Ces modifications sont une de ses plus grandes passions. Personne n'est plus autorisé que lui à être notre porte-parole aujourd'hui.

MM. Collins et Williams sont des spécialistes dans ce domaine. Pas moi. Ils répondront avec plaisir à toutes les questions que vous pourriez avoir.

M. Patrick J. Collins, porte-parole, Service anti-crime des assureurs: J'aimerais exprimer le plaisir que j'éprouve d'avoir l'occasion de parler de ce sujet, qui me préoccupe beaucoup

[Text]

concern to me for many years. I am pleased that Chief Flannigan did not mention any of my other passions.

I have discussed with the chairman the fact that my presentation, as originally prepared, may be a little long. Therefore, I will attempt to highlight it. I have made available to the chairman and the clerk a copy of the complete brief.

The main objective would be to provide a first-hand insight into the crime of arson, its effect on Canadians, the problem of arson investigation, arson prosecution and the need for bringing arson legislation up-to-date. There have not been many amendments to the Criminal Code with regard to arson for many years.

Arson is a crime of violence with devastating impact on the entire spectrum of society. To fully appreciate all factors of the arson problem, we must keep in mind that arson has long been referred to as mankind's universal crime. We know of no other crime that can be considered a street crime, white collar crime, terrorist crime, crime against persons and against property, committed readily by anyone aged 6 to 80, male or female, found among all social classes and all known cultures, conceived by most calculating and the most irrational minds, using most primitive or sophisticated weapons, used as a means to camouflage other crimes. Other crimes have one or more of these characteristics, but collectively these hallmarks distinguish arson from other crimes. These characteristics help explain why arson has persisted like a plague since man's earliest attempts at civilization.

When we confront arson, we confront not only one of man's earliest evils, but one of crime's most successful strains. Arson has evolved through the ages to fit each successive generation's particular set of criminal motives. No other crime can match arson in its breadth of motives, its easy of commission or its range of effects. Latest reports show that the crime of arson is perpetrated at the rate of 20 arsons every 24 hours. That adds up to quite a sum each year. In 1988, arson fires caused 42 deaths and injured 456 persons. From 1983 to 1987 the annual death toll ranged from 37 to 62.

The overall dollar drain on the economy from arson is over \$1 billion a year. In 1988, the direct dollar cost increased to \$198.7 million and the indirect dollar cost is conservatively calculated to be \$894 million, resulting in over \$1 billion a year. I would like to give an example of that. An arson fire was set not too long ago in a warehouse where PCBs were stored. The total cost of fighting the fire and the clean up has approached over \$30 million. This is what we refer to as the indirect and direct loss.

Today's arsonists use volatile substances—natural gas or explosives—to intensify the damage. As soon as the match is struck by the arsonists, and sometimes even before the match

[Traduction]

depuis bien des années. Je suis heureux que le chef Flannigan n'ait mentionné aucune autre de mes passions.

J'ai discuté avec le président du fait que mon exposé, tel que je l'avais préparé à l'origine, était peut-être un peu trop long. Je vais donc essayer d'en présenter les faits saillants. J'ai mis à la disposition du président et du greffier un exemplaire du mémoire complet.

L'objectif principal serait de donner un aperçu de première main de l'incendie criminel, de son effet sur les Canadiens, du problème des enquêtes sur les incendies criminels, des poursuites pour incendie criminel et du besoin de mettre à jour la législation sur l'incendie criminel. Le code criminel n'a guère été modifié depuis bien des années à ce sujet.

L'incendie criminel est un crime de violence qui a des répercussions dévastatrices sur la totalité du spectre de la société. Pour pleinement apprécier tous les facteurs du problème de l'incendie criminel, il faut garder à l'esprit que l'on en parle depuis longtemps comme un crime universel de l'humanité. Nous ne connaissons pas d'autre crime que l'on puisse considérer comme un crime de rue, un crime de collet blanc, un crime terroriste, un crime contre des personnes et contre des biens, commis promptement par n'importe qui âgé de 6 à 80 ans, homme ou femme, que l'on retrouve parmi toutes les couches sociales et dans toutes les cultures connues, conçu par des esprits les plus calculateurs et les plus irrationnels, employant les armes les plus primitives ou les plus raffinées, comme moyen de camoufler d'autres crimes. D'autres crimes possèdent une ou plusieurs de ces caractéristiques, mais collectivement ces critères distinguent l'incendie criminel de tout autre crime. Ces caractéristiques aident à expliquer pourquoi l'incendie criminel persiste comme un fléau depuis les premières tentatives de l'homme à la civilisation.

Lorsque l'on confronte l'incendie criminel, on confronte non seulement l'un des premiers maux de l'homme, mais l'une des lignées criminelles les plus fécondes. L'incendie criminel a évolué à travers les époques en s'adaptant à la série particulière de motifs criminels de chaque génération qui s'est succédée. Aucun autre crime n'arrive à la hauteur de l'incendie criminel dans l'étendue des motifs, la facilité de sa perpétration ou l'éventail de ses effets. Les plus récents rapports démontrent qu'il se commet 20 incendies criminels toutes les 24 heures. Cela fait un total considérable chaque année. En 1988, les incendies criminels ont causé 42 morts et 456 blessés. De 1983 à 1987 le nombre de morts a varié de 37 à 62 par an.

Dans l'ensemble, les incendies criminels ont saigné l'économie de plus de 1 milliard de dollars. En 1988, le coût direct s'est accru, passant à 198,7 millions de dollars, et les coûts indirects se calculent au bas mot à 894 millions de dollars, ce qui donne plus de 1 milliard de dollars par an. J'aimerais en donner un exemple. Il n'y a pas très longtemps, un incendie criminel a été allumé dans un entrepôt où des PCB étaient entreposés. Le coût total de la lutte contre l'incendie et du nettoyage a frisé plus de 30 millions de dollars. C'est ce que nous voulons dire par des pertes directes et indirectes.

De nos jours, les incendiaires utilisent des substances volatiles—du gaz naturel ou des explosifs—pour intensifier les dommages. Dès que l'incendiaire frotte l'allumette, et parfois

[Text]

is struck, such as in the case of a preliminary accidental ignition resulting in an immediate explosion, the arson creates a danger of death, personal injury and property destruction of overwhelming proportions. In fact, in certain circumstances it is fair to say that arson is a greater threat to public safety than a bank robber who flees a scene using a machine gun, because he has at least some measure of control. When the match is struck, no one knows how it will end.

Arson has become the tool of the enforcer in the business of organized crime to commit murder and/or cover murder and other crimes. In one case, the arsonist forced 12 persons into a small storeroom, set it on fire, killing all 12.

Arson has always been a favourite means of intimidation, spite and revenge. Sometimes it results in an event with dire circumstances. In one incident of this nature, 13 persons died. We will show slides later in the presentation, but I am highlighting areas at this point.

Arson is often resorted to by organized crime syndicates who hire muscle men to bomb and fire for reasons of assault, extortion and murder. The syndicates have all sorts of soldiers available for criminal jobs. These soldiers could be compared to pins in a bowling alley. The bosses simply set up the pins, and when the prosecution knocks them down they are replaced. Occasionally a "soldier" turns informer and assists the police. One confessed to seven arsons and ten separate bombings over a three-year period. These involved restaurants, houses and automobiles. He said that he was paid from \$100 to \$1,900 a job. In one bombing of a restaurant he used 50 sticks of dynamite. One man was killed and three others were injured.

In another case, a "torch" from the U.S.A was apprehended at 10 p.m. as he hurriedly left a commercial building in downtown Toronto. Investigation revealed the first and second stories of the building had been saturated with some 60 gallons of gasoline. Fortunately, firefighters were able to remove the gasoline without ignition. A highly-qualified Crown witness testified that the explosive force of such a large quantity of gasoline was the equivalent of one tonne of dynamite. There were dozens of people in adjacent buildings. The torch was related by marriage to a very prominent member of organized crime in the U.S.A.

Arson to defraud is very often committed by career criminals for owners, operating behind the scenes and in business establishments. It is usually carried out by a torch who is sometimes engaged and paid for by middlemen. Sometimes the "torch" is imported from the U.S.A. or another province. Arrangements are often made for them to get out of town as soon as possible after they have done the job. Some of these torches are inexperienced, and many arsons result in bungled jobs. These are the ones that are so dangerous for firefighters

[Traduction]

même avant, comme c'est le cas lorsqu'un allumage accidentel précoce provoque une explosion immédiate, l'incendie criminel crée un danger de mort, de blessure personnelle et de destruction de biens qui prend des proportions gigantesques. En fait, dans certaines circonstances, on peut dire honnêtement que l'incendie criminel constitue une plus grande menace à la sécurité du public qu'un voleur de banque qui s'enfuit en utilisant une mitraillette, parce qu'il a au moins une certaine mesure de contrôle. Lorsque l'allumette est frottée, personne ne sait comment cela se terminera.

L'incendie criminel est devenu l'outil de l'exécuteur dans le crime organisé pour commettre un meurtre ou couvrir un meurtre et d'autres crimes, ou les deux. Dans un cas, l'incendiaire avait forcé 12 personnes à entrer dans un petit entrepôt, il y a mis le feu et les a tuées toutes les 12.

L'incendie criminel a toujours été un moyen préféré d'intimidation, de rancune et de vengeance. Il conduit parfois à un événement dont les circonstances sont désastreuses. Dans un incendie de cette nature, 13 personnes sont mortes. Nous vous montrerons plus tard des diapositives à ce sujet, mais pour l'instant je fais ressortir quelques points.

Les syndicats du crime organisé qui engagent des hommes forts pour poser des bombes et allumer des incendies pour assaillir, extorquer et tuer ont souvent recours aux incendies criminels. Les syndicats ont toutes sortes de soldats disponibles pour des œuvres criminelles. On pourrait comparer ces soldats à des quilles dans une salle. Les patrons placent simplement les quilles debout et lorsque la justice les abat, ils les remplacent. De temps en temps, un «soldat», devient un mouchard et aide la police. L'un d'eux a avoué sept incendies criminels et dix plastiquages distincts au cours d'une période de trois ans. Il s'agissait de restaurants, de maisons et d'automobiles. Il disait qu'il recevait entre 100 \$ et 1 900 \$ pour chaque travail. Lors du plastiquage d'un restaurant, il a utilisé 50 bâtons de dynamite. Un homme a été tué et trois autres blessés.

Dans un autre cas, une «torche» des États-Unis a été arrêtée à 22 heures lorsqu'elle quittait hâtivement un immeuble commercial du centre-ville de Toronto. L'enquête a révélé que le premier et le deuxième étage de l'immeuble avaient été saturés d'environ 60 gallons d'essence. Fort heureusement, les pompiers ont pu enlever l'essence sans qu'elle prenne feu. Un témoin de la Couronne hautement qualifié a témoigné que la force explosive d'une aussi grande quantité d'essence équivalait à une tonne de dynamite. Il y avait des douzaines de gens dans les immeubles avoisinants. La torche était apparentée par mariage à un membre très en vue du crime organisé aux États-Unis.

Les criminels de carrière commettent souvent des incendies criminels avec intention frauduleuse pour le compte de propriétaires qui agissent dans les coulisses et exploitent des établissements commerciaux. Cela se fait habituellement par l'entremise d'une torche qui est parfois engagée et payée par des intermédiaires. Parfois, la «torche» est importée des États-Unis ou d'une autre province. Des dispositions sont souvent prises pour elles afin qu'elles quittent la ville dès que possible une fois le travail terminé. Certaines de ces torches n'ont pas d'expérience et bien des incendies criminels résultent en de

[Text]

arriving on the scene or policemen on the beat discovering a fire.

We have slides that depict a lot of these scenarios, so I will just skip over them.

The question of fires set to collect insurance is becoming more important all the time. In recent years a slumping economy results in arson for profit fires that are carefully planned and difficult to detect. Quite often the middleman who makes the arrangements is not known to be connected with the actual owner. Sometimes the person in whose name the property is registered is a "front man" or a "dummy owner" acting for the real owner, who remains behind the scene.

These arsons often involve large commercial establishments, the ongoing activity of arson rings, career criminals, explosive experts, organized crime, manipulation of ownership of the target property, bankruptcies and loan sharking. The *modus operandi* employed causes extensive property damage and poses serious threats to the safety of firefighters and other persons who happen to be in the vicinity.

I might make reference to a shopping centre fire outside the city of Montreal a couple of years ago, where the whole shopping centre was affected. It involved approximately 65 stores. Eventually, one of the arsonists cooperated with the police and some 13 people were prosecuted. Fines and jail terms were imposed leading up to ten years. The total cost of damages was estimated to be over \$20 million.

I will now relate some reasons for bringing the arson provisions of the Criminal Code up to date.

Over the years it has been clearly established that successful prosecution of arson crimes under the current law is what can be called the "difficult of the difficult." The reasons are many and varied. Arson cases involve a tremendous number of man hours and call for highly-trained and dedicated investigators, forensic engineers, specialized laboratory facilities, qualified accountants and prosecutors with a wealth of experience.

It has also become obvious that one of the main difficulties in our arson laws has been the subject of ridicule over the years. One senior Crown prosecutor in the province of Quebec referred to the laws as "horse-and-buggy legislation." He had in mind particularly section 443, which does not provide for a charge of arson against a person who, out of spite or revenge, sets fire to another person's motor vehicle, tractor trailer, motor home, and so on. The charge, of course, would have to be mischief.

In Ontario, an active Crown attorney made the comment:

Overall the Arson provisions are a "joke" and specifications of the types of object (Section 433) is ridiculous.

[Traduction]

véritables gâchis. Ce sont ces incendies qui sont si dangereux pour les pompiers qui arrivent sur les lieux, ou pour les policiers en patrouille qui découvrent un incendie.

Nous avons des diapositives qui décrivent beaucoup de ces scénarios, je ne ferai donc qu'en passer quelques unes.

La question des incendies allumés pour toucher de l'assurance devient de plus en plus importante. Au cours des dernières années, un affaissement de l'économie a donné lieu à des incendies criminels pour des profits, des incendies qui sont soigneusement planifiés et difficiles à déceler. Bien souvent, l'intermédiaire qui prend les dispositions n'est apparemment pas relié au propriétaire véritable. Parfois, la personne qui a le titre de la propriété est un «homme de paille» ou un «propriétaire fictif» qui agit pour le véritable propriétaire, qui reste dans les coulisses.

Ces incendies criminels ont souvent lieu dans de grands établissements commerciaux, ils impliquent l'activité permanente de bandes d'incendiaires, de criminels de carrière, de spécialistes en explosifs, le crime organisé, la manipulation des titres de la propriété cible, les faillites et les usuriers. Le *modus operandi* utilisé cause des dommages considérables aux biens et pose de sérieuses menaces à la sécurité des pompiers et des autres personnes qui se trouvent dans le voisinage.

Je pourrais parler d'un incendie qui s'est passé il y a un ou deux ans dans un centre commercial à l'extérieur de Montréal, où tout le centre a été touché. Il y avait environ 65 magasins. En fin de compte, l'un des incendiaires a collaboré avec la police et 13 personnes ont été traduites en justice. Des amendes ont été imposées et les peines de prison allaient jusqu'à dix ans. Le coût total des dommages a été évalué à plus de 20 millions de dollars.

Je vous relaterai maintenant quelques raisons pour mettre à jour les dispositions du Code criminel sur les incendies criminels.

Au fil des ans, il est clairement apparu que les poursuites en justice qui ont réussi contre des incendies criminels en vertu de la loi actuelle sont ce que l'on peut appeler «le difficile du difficile». Il y a plusieurs et diverses raisons à cela. Les causes d'incendies criminels exigent un nombre incroyable d'heures-personnes et demandent des enquêteurs hautement formés et dédiés, des ingénieurs légaux, des installations de laboratoire spécialisées, des comptables qualifiés et des procureurs possédant une vaste expérience.

Il est également devenu manifeste que l'une des grandes difficultés qui réside dans nos lois sur l'incendie criminel a fait l'objet de ridicule au cours des années. Un premier procureur de la Couronne de la province de Québec a parlé des lois comme une «législation de broche à foin». Il avait particulièrement à l'esprit l'article 443, qui ne prévoit pas d'inculpation pour incendie criminel contre une personne qui, par rancune ou vengeance, met le feu par exemple au véhicule, à la semi-remorque ou à la caravane d'une autre personne. Bien entendu, l'inculpation sera la malveillance.

En Ontario, un procureur de la Couronne encore en activité a fait cette observation:

Dans l'ensemble, les dispositions sur l'incendie criminel sont une «plaisanterie» et les caractéristiques des genres

[Text]

The law does not take into account the danger to life, especially to fire fighters. Why should break and enter invoke a life penalty and Arson only 14 years? When a danger to life is involved, the higher penalty of life should be imposed.

Other Crown officials agree that our arson laws are full of flaws. Many prosecutions fail due to faulty interpretation of the complex wording of the current arson legislation by inexperienced prosecutors, resulting in confusion in the courtrooms and in the minds of juries. In other cases, the wrong charge is laid.

This is further demonstrated by the comments of more than one defence counsel to the effect that, professionally speaking, they would regret the elimination of the many loopholes in the current law, which facilitate their successful defence of a client charged with arson.

Another defence counsel made the remark, "Do not change the arson laws. Over the years I have been helped by the flaws."

These are comments of serious people. Many of those people have been appointed judges and are trying cases today.

We now come to sections 435(1) and (2), concerning arson for a fraudulent purpose.

This provides for the substance of current legislation and is extremely important for the reasons that I have already outlined. There is also the fact that an economic downturn results in an upturn in arson to defraud. This was the situation in many arsons in the early eighties. Since 1988 there have been indications of a similar development.

In one of the more prosperous provinces an experienced senior fire investigator estimates that 18 per cent to 20 per cent of arson fires are actually motivated by fraud.

One report states:

As to the impact of Arson on the economy and looking into the future we may ask ourselves not only what effect does Arson have on the economy but also what effects will our economy have on the crime of arson.

We may suffer a double barrel blow. Arson for profit will increase while law enforcement budgets will decrease placing a greater burden on society, on law enforcement and on the insurance industry.

We now come to the controversial section—I guess you might call it that—arson by negligence.

In 1919 this offence was originally enacted at the specific request of fire marshals and has served society well over the years. It provides for criminal prosecution of slum landlords or penny-pinching owners of hotels or rooming houses, who refuse

[Traduction]

d'objet (article 433) sont ridicules. La loi ne tient pas compte du danger de mort, particulièrement à l'égard des pompiers. Pourquoi une effraction invoque une condamnation à vie et un incendie criminel seulement 14 ans? Lorsqu'il y a danger de mort, il faudrait imposer la condamnation à vie.

D'autres fonctionnaires de la Couronne conviennent que nos lois sur l'incendie criminel sont remplies de défauts. Bien des poursuites ne mènent à rien à cause d'une fausse interprétation du libellé complexe de la législation actuelle sur l'incendie criminel par des procureurs inexpérimentés, ce qui sème la confusion dans les tribunaux et dans l'esprit des jurys. Dans d'autres cas, l'inculpation est mal faite.

Les commentaires de plus d'un avocat de la défense apportent de l'eau au moulin: au point de vue professionnel, ils regretteraient l'élimination de bien des échappatoires qui existent dans la loi actuelle, et qui facilitent leur tâche pour défendre avec succès un client inculpé d'incendie criminel.

Un autre avocat de la défense a fait cette observation: «Ne changer pas les lois sur l'incendie criminel. Au fil des ans, les échappatoires m'ont aidé.»

Ce sont là des commentaires de gens sérieux. Nombre d'entre eux ont été nommés juge et, aujourd'hui, ils jugent des causes.

Nous arrivons maintenant aux articles 435(1) et (2) qui traitent de l'incendie criminel commis avec intention frauduleuse.

Ce sujet correspond à la substance de la législation actuelle et est extrêmement important pour les raisons que j'ai déjà décrites. Il y a également le fait qu'un affaiblissement de l'économie provoque une recrudescence d'incendies criminels à des fins de fraude. C'était la situation dans bien des incendies criminels au début des années quatre-vingt. Depuis 1988, la même chose semble se passer.

Dans l'une des provinces les plus prospères, un investigateur chevronné et expérimenté dans des incendies estime qu'entre 18 et 20 pour cent des incendies criminels sont réellement motivés par la fraude.

Dans un rapport, on peut lire ceci:

En ce qui concerne l'incidence de l'incendie criminel sur l'économie, et si l'on jette un regard sur l'avenir, nous pouvons nous demander non seulement les faits que l'incendie criminel a sur l'économie, mais également les effets que notre économie ont sur l'incendie criminel.

C'est peut-être là un cercle vicieux. Les incendies criminels avec intention de profit deviendront de plus en plus nombreux, tandis que les budgets d'application de la loi diminueront, ce qui imposera un fardeau encore plus grand à la société, à l'application de la loi et à l'industrie des assurances.

Nous arrivons maintenant à l'article qui prête à controverse—je pense que vous pourriez l'appeler comme ça—l'incendie criminel par négligence.

En 1919, cette infraction a été promulguée à l'origine à la demande spécifique des chefs de pompiers et elle a bien servi la société au cours des ans. Elle implique la poursuite au criminel de propriétaires de taudis ou d'avares propriétaires d'hôtels ou

[Text]

to comply with orders served by fire officers concerned with the safety of occupants.

In the *Senate Debates* it was said that "this bill is drafted along the lines of similar legislation in Europe". The fundamental purpose of the bill is to attach personal responsibility to fires and to make applicable criminal law in the House of Commons. It was said in *Hansard* in 1919 that "this makes what was before negligence that was not criminal, now negligence that is criminal". I am talking, of course, about when this section was introduced in 1919, not the proposed section.

One example that shows a clear picture is a case that occurred in Halifax a few years ago, where five people were killed as a result of a fire. It was established that the owner had been served by orders compelling him to clean up 13 violations of the National Fire Code and City Ordinances. This was a three storey building, and it was found that the alarms did not work. The stairwell fire doors would not close and no smoke detectors or fire extinguishers were installed. As part of his defence before the courts, the accused said that he estimated that the costs would be \$7,500, and he had to assess his financial position before he did anything. He was sentenced to a \$25,000 fine or a year in jail. That is the type of case that we are confronted with from time to time, and Mr. Williams has a wealth of knowledge and experience with regard to such cases.

The next section that I think is extremely important is proposed section 436.1, possession of incendiary material. This new legislation is extremely important in view of the propensity of today's arsonists to use incendiary devices and incendiary materials—as much as 140 gallons of gasoline—and an explosive substance. Police and fire officials have often advocated this legislation. As far back as 1976, the Association of Canadian Fire Marshalls and Fire Commissioners passed a resolution in this regard. Proposed section 436.1 would be put to very good use in cases where an arsonist is intercepted on his way to cause destruction of property and is in possession of quantities of incendiary material and incendiary devices or explosive substances.

We have an illustration of some of these cases in the slides, and in view of the time element, I think we should start showing them. This slide illustrates a bar where a fire occurred after the criminal had actually gone into the building. He had something to settle with the fellow who was running the bar, so had pulled out a revolver and shot him. Then he realized that there were 12 people in the bar who had witnessed the shooting. He rounded the people up, placed them in a small, seven by 12 room, locked the door and set the fire. This is a picture of the bar and room after the fire was set. Of course, all the people died. This slide shows the size of the room in which the 12 people were placed. Here is another shot of the room.

This slide illustrates another instance at the Blue Bird in Montreal. The situation is similar to a recent fire in the United

[Traduction]

de maisons de chambres qui refusent d'obéir aux ordres que leur donnent les pompiers qui se préoccupent de la sécurité des occupants.

Dans les *«Débats du Sénat»*, on peut lire que «ce projet de loi est rédigé dans la même veine que des lois analogues en Europe». Le but fondamental du projet de loi est d'attacher la responsabilité personnelle aux incendies et de rendre le droit criminel applicable à la Chambre des communes. Dans la *«Gazette»*, en 1919, on lit que «ce qui était auparavant de la négligence non criminelle est maintenant de la négligence criminelle». Bien entendu, je parle du temps où cet article a été introduit en 1919, pas de l'article proposé.

Un exemple qui décrit bien la situation est un cas qui s'est passé à Halifax il y a quelques années, quand cinq personnes ont été tuées dans un incendie. Il a été prouvé que le propriétaire avait reçu des ordres qui l'obligeaient à remédier à 13 infractions du Code national des incendies et d'ordonnances de la ville. Il s'agissait d'un immeuble de trois étages, et on avait découvert que les systèmes d'alarme ne fonctionnaient pas. Les portes pare-feu de la cage d'escalier ne se fermaient pas et aucun détecteur de fumée ni extincteur n'était installé. Dans sa défense devant les tribunaux, l'accusé a déclaré qu'il évaluait le coût à 7 500 \$ et qu'il devait examiner sa situation financière avant de faire quoi que ce soit. Il a été condamné à une amende de 25 000 \$ ou un an de prison. C'est le genre de cas auquel nous devons faire face de temps en temps, et M. Williams a acquis beaucoup de connaissances et d'expérience dans des causes de ce genre.

L'article suivant qui, je pense, est extrêmement important, et l'article proposé 436.1, la possession de matières incendiaires. Cette nouvelle législation est extrêmement importante étant donné le penchant qu'ont les incendiaires à utiliser de nos jours des dispositifs et des matières incendiaires—jusqu'à 140 gallons d'essence—et une substance explosive. La police et les pompiers ont souvent préconisé cette législation. Déjà, en 1976, l'Association des chefs de pompiers et des commissaires aux incendies canadiens adoptaient une résolution à cet égard. L'article proposé 436.1 serait le bienvenu dans des causes où un incendiaire est intercepté alors qu'il va détruire un bien et est en possession de quantités de matières incendiaires et de dispositifs incendiaires ou de substances explosives.

Les diapositives montrent certains de ces cas, et, étant donné que le temps passe, je pense que nous devrions commencer à les montrer. Cette diapositive illustre un bar où il s'est produit un incendie après que le criminel soit effectivement entré dans l'immeuble. Il avait quelque chose à régler avec le type qui tenait le bar, alors il a sorti un revolver et l'a tué. Ensuite, il s'est rendu compte qu'il y avait 12 personnes dans le bar qui avaient été témoin de la fusillade. Il a rassemblé ces gens, les a fait entrer dans une petite pièce de sept pieds sur douze, a refermé la porte et a mis le feu. Voici l'image du bar et de la salle après que l'incendie ait été allumé. Bien entendu, tout le monde est mort. Cette diapositive montre la grandeur de la pièce dans laquelle les 12 personnes ont été placées. Voici une autre vue de la pièce.

Cette diapositive illustre un autre cas, au Blue Bird à Montréal. La situation ressemble à celle d'un incendie qui a eu lieu

[Text]

States. Three youths were refused admittance to this particular club. They left, bought a gallon of gasoline and returned. The front door of the club was locked. They went around to the back, poured the gasoline down the stairs and set fire to the building. Twelve people died in the fire.

Senator Flynn: What happened to the arsonists?

Mr. Collins: They were prosecuted.

Senator Flynn: For what crime?

Mr. Collins: For arson.

Senator Flynn: For arson or for murder?

Mr. Collins: I believe it was manslaughter. This is the top floor. This slide pictures a building in downtown Toronto before the fire. This particular fire had been well planned, but something went wrong. This is a picture after the fire occurred. Four people had been hired by the owners of the particular business in that building that you saw in the previous slide to commit the arson. They took seven gallons of gasoline into the premises. Two men were left behind to start the fire. They had spread the gasoline around, and there was a premature explosion. It may have been caused by a motor on some of the fixtures in the building throwing a spark. Anyway, you can see the damage that was done, not only to the building in which these men were, but to adjacent buildings. Here is another shot of some of the adjacent buildings after the fire. This is what we call the indirect loss of which we were speaking awhile ago. This is a picture of a cleaning lady who was working on the second floor of that building. As a matter of fact, she was talking to her husband on the phone when the explosion occurred. She was killed instantly. You can imagine the shock her husband received. I am informed that he is not over the shock yet. This slide shows one of the arsonists. He did not live to tell the tale, for he got caught in the fire. The other chap actually lived to tell the tale and testified against the others. The owners of the building were prosecuted. An interesting fact about this incident is that the other two people who were involved in arranging the fire managed to make their way by plane to Belgium and Italy. On that same plane were two vacant seats, the seats that were to be occupied by the people who had been caught in the fire.

This is another building in the posh town of Mount Royal outside Montreal. This building housed a so-called high class restaurant on the ground floor, and the apartments above were occupied by elderly people. The owner of the restaurant was falling behind, so he hired someone to set the fire. This time naphtha was used. The fellow was spreading the naphtha around and in some way ignited it prematurely. He ran out, but there was an explosion that blew the front of the restaurant and part of the top out onto the street. Fortunately the people upstairs were not injured. This slide shows the cans that contained the naphtha. He had actually spilled their contents in the restaurant and put the cans outside. Arsonists do not like to leave the cans at the scene of the fire because it creates suspicion right away.

[Traduction]

récemment aux États-Unis. Trois jeunes se font refuser l'entrée à ce club particulier. Ils s'en vont, achètent un gallon d'essence et reviennent. La porte d'entrée du club est fermée. Ils font le tour par derrière, renversent l'essence le long des escaliers et mettent le bâtiment en flamme. Douze personnes sont mortes dans l'incendie.

Le sénateur Flynn: Qu'est-il arrivé aux incendiaires?

M. Collins: Ils ont été traduits en justice.

Le sénateur Flynn: Pour quel crime?

M. Collins: Pour incendie criminel.

Le sénateur Flynn: Pour incendie criminel pour meurtre?

M. Collins: Je pense que c'était pour homicide involontaire. Voici l'étage supérieur. Dans cette diapositive, vous voyez un immeuble du centre-ville de Toronto avant l'incendie. Cet incendie avait été bien planifié, mais quelque chose n'a pas fonctionné. Voici une image après l'incendie. Les propriétaires de ce commerce particulier, dans cet édifice que vous avez vu à la diapositive précédente, avaient engagé quatre personnes pour allumer l'incendie criminel. Ils ont rentré sept gallons d'essence dans les lieux. Deux hommes restaient derrière pour allumer le feu. Ils avaient répandu de l'essence tout autour, et il y a eu une explosion prématurée. Cela a peut-être été causé par un moteur ou un appareil qui se trouvait dans l'immeuble et a projeté une étincelle. De toute façon, vous pouvez voir les dégâts qui ont été faits non seulement à l'immeuble dans lequel se trouvaient ces hommes, mais aux immeubles avoisinants. Voici une autre vue de certains immeubles avoisinants après l'incendie. C'est ce que nous appelons la perte indirecte, ce dont nous parlions il y a un moment. Voici une photo d'une femme de ménage qui travaillait aux deuxième étage de cet immeuble. En fait, elle parlait à son mari au téléphone lorsque l'explosion s'est produite. Elle a été tuée instantanément. Vous pouvez imaginer le choc qu'a reçu son mari. On m'a informé qu'il ne s'en est pas encore remis. Cette diapositive montre l'un des incendiaires. Il n'a pas survécu pour raconter l'histoire, car il a été pris dans l'incendie. L'autre a en fait survécu pour raconter l'histoire et a témoigné contre les autres. Les propriétaires de l'immeuble ont été traduits en justice. Un fait intéressant dans cette affaire, c'est que les deux autres personnes qui avaient arrangé l'incendie ont réussi à prendre l'avion vers la Belgique et l'Italie. Dans ce même avion, il y avait deux sièges libres, ceux qui devaient être occupés par ceux qui avaient été pris dans l'incendie.

Voici un autre édifice dans la riche ville de Mont-Royal, à Montréal. L'immeuble abritait un restaurant soi-disant de grande classe au rez-de-chaussée, et les appartements au-dessus étaient occupés par des personnes âgées. Le propriétaire du restaurant ne faisait plus beaucoup d'affaires, alors il a engagé quelqu'un pour mettre le feu. Cette fois-ci, c'est du naphtha qui a été utilisé. Le type répandait du naphtha et celui-ci s'est allumé d'une manière ou d'une autre. Il a couru dehors, mais une explosion s'est produite qui a projeté la devanture du restaurant et une partie du haut sur la rue. Heureusement, les gens aux étages supérieurs n'ont pas été blessés. Cette diapositive montre les bidons qui contenaient le naphtha. Il avait répandu le contenu dans le restaurant et mis les bidons à

[Text]

In one case an arsonist, who was a suspect at the time, was found in his automobile near the fire. He had several empty cans in the back seat of his car. Eventually he admitted the arson, and when he was asked why he had the cans in his car he said, "I take them back when I go to get gasoline for my next job because I get a refund on them."

This slide shows a factory which was not doing too well. The people decided to try to destroy it by fire or by explosion. This is another shot of the same building. Several fires were set inside the building. As these fires started to burn, they were noticed by some people, so the job was not as successful as they thought it would be. Their plan was to use the gas system to cause the fire and to create more damage. There is a natural gas heating system in the building. Here is another part of the small fire that they had started. Here is another small fire. This is another part of the small fire that they had started. These were all small fires in the building. This is part of the natural gas heating system and you can see a cap on that pipe. The cap was actually removed from the pipe and the gas was coming out of there when the fire was discovered. Fortunately, nobody was hurt because the explosion did not occur. The fire was put out before that happened.

Here we can see another pipe the same way, with another cap. There was natural gas in this pipe.

Here we can see a pipe with the cap removed. This seems to be a growing trend because people want to create more damage. They want to create a large explosion to destroy all the evidence.

In this particular case, it was a grocery store which had an overhead gas heater. They had disconnected one of the pipes above it. They had a fuse running down to some matches. The fuse was burning when it was discovered. The wick was actually on fire. It also led over to barbecue liquid fuel. You can see here the pipe that was loosened or disconnected and the fuse going down. You can also see at the bottom where the actual fuse was burning. These are dangerous situations. The fire department arrives on the scene, they do not know whether the building is going to blow up in their faces, and actually they are not aware of what is inside and they feel that have to get in there as soon as possible. This is why some of the clauses in Bill C-53 read the way they do.

On this slide you can see the charcoal lighter. The fuse that was burning led to that pipe where the gas was coming out. As I say, this was discovered in time and extinguished.

On this slide we can see another building. Perhaps the Chairman will recognize this; it is in the Winnipeg area. Here, they wanted to destroy the building, which had a natural gas heating system. They were able to do the job before it was discovered. They arranged for a lot of the natural gas to leak and

[Traduction]

l'extérieur. Les incendiaires n'aiment pas laisser les bidons sur les lieux de l'incendie, parce que cela crée immédiatement des soupçons. Dans une cause, un incendiaire, qui était un suspect à ce moment-là, a été trouvé dans sa voiture près de l'incendie. Il avait plusieurs bidons vides sur le siège arrière. Il a admis l'incendie criminel en fin de compte, et lorsqu'on lui a demandé pourquoi il avait des bidons dans sa voiture, il a dit: «Je les rapporte quand je pars pour prendre de l'essence pour mon prochain travail, parce qu'on me les rembourse.»

Cette diapositive montre une usine qui ne marchait pas trop bien. Les gens ont décidé d'essayer de la détruire par un incendie ou une explosion. Voici l'autre vue du même bâtiment. Plusieurs feux ont été allumés à l'intérieur. Quand les feux ont commencé à brûler, quelques personnes les ont remarqués, de sorte que le travail n'a pas été aussi réussi qu'ils le pensaient. Leur plan consistait à utiliser le réseau de gaz pour causer le feu et créer davantage de dommages. Il y a un système de chauffage au gaz dans l'immeuble. Voici une autre partie du petit incendie qu'ils avaient déjà commencé. Voici un autre petit incendie. Voici une autre partie du petit incendie qu'ils avaient commencé. Il y avait plusieurs petits incendies dans le bâtiment. Voici une partie du système de chauffage au gaz naturel et vous pouvez voir un capuchon sur ce tuyau. Le capuchon avait, en fait, été sorti du tuyau et le gaz s'échappait de là lorsque l'incendie a été découvert. Heureusement, personne n'a été blessé, car il n'y a pas eu d'explosion. L'incendie a été éteint avant que cela n'arrive.

Ici, nous pouvons voir un autre tuyau dans le même état, avec un autre capuchon. Il y avait du gaz naturel dans ce tuyau.

Ici, nous voyons un tuyau avec un capuchon enlevé. Cela semble être une tendance de plus en plus fréquente, car les gens veulent créer davantage de dommages. Ils veulent provoquer une grande explosion pour détruire toutes les preuves.

Dans ce cas particulier, c'était une épicerie, qui avait une chaufferette au gaz suspendue. Ils avaient débranché l'un des tuyaux au-dessus. Ils avaient installé une mèche qui aboutissait à quelques allumettes. La mèche brûlait lorsqu'elle a été découverte. Elle était réellement en feu. Elle passait également au-dessus du combustible liquide à barbecue. Vous pouvez voir le tuyau qui a été desserré ou débranché et la mèche qui descend. Vous pouvez également voir, en bas, là où la mèche brûlait. Ce sont là des situations dangereuses. Les pompiers arrivent sur les lieux, ils ne savent pas si le bâtiment va exploser sur eux, ils ne savent vraiment pas ce qu'il y a à l'intérieur et ils estiment qu'ils doivent rentrer là-dedans dès que possible. C'est la raison pour laquelle certaines clauses du projet de loi C-53 sont là.

Dans cette diapositive, vous pouvez voir l'allume-feu pour le charbon de bois. La mèche qui brûlait menait à ce tuyau d'où le gaz sortait. Comme je le disais, cela a été découvert à temps et les pompiers l'ont éteint.

Dans cette diapositive, vous pouvez voir un autre immeuble. Peut-être que le président reconnaîtra ceci; c'est dans la région de Winnipeg. Ici, ils voulaient détruire l'immeuble, qui était doté d'un système de chauffage au gaz naturel. Ils ont pu faire leur travail avant d'être découverts. Ils se sont arrangés pour

[Text]

they turned up the thermostats on two furnaces, hoping that the heat from those would set the natural gas and cause an explosion, which is exactly what happened. You can see the wall of the building that was blown out by the explosion. Natural gas, being lighter than air, collected up around the ceiling, and that is where all the burning occurred. Technical experts were called into this case and they expressed the opinion, after they had checked the gas meters on the furnace, that thousands of pounds of pressure of gas were escaping from the system.

On this next slide we can see a rather large, lovely home in the outskirts of Toronto. There was a mystery about the ownership of it. It was suggested that it had been traded for a castle in Spain. There was some evidence of organized crime being behind the scenes. These people tried to destroy the building by arson. They were not successful, so they then resorted to dynamite to cause some damage, which you can see. The bottom part of the building was blown out by the dynamite.

On this next slide you can see an apartment building, but actually there were two adjacent buildings in the Montreal area. Apparently the owner was strapped financially. There were some people still in the apartment building but it was not all rented. The owner decided to try to have it destroyed by fire. This is a splendid example of why the new section provides for possession of incendiary material. This particular can of camping fluid was found, along with sixteen others, on the roof of that apartment building. Some of the people in the building disturbed two youths who were on the roof. The youths made their getaway and, of course, the police gathered the cans of camping fuel. However, a few weeks later, somebody came back and really did the job, as you can see by the damage to the building. All the windows and doors were blown out.

The next series of slides shows the incendiary devices that we mentioned. They are very simple. You can see they resort to the "Molotov Cocktail" in some cases. They also use the book of matches with a cigarette. Sometimes they are a little more sophisticated and use a dynamite bomb with a blasting machine. You can see the timing device on the delayed mechanism. This is the kind of evidence that is so important. The police in some cases may even have evidence that a building is going to be set on fire and they may conduct surveillance. They may intercept some of these people going to the building, but at the present time there are no charges that can be laid. If they wait until the suspect goes into the building, then there is a danger of the fire occurring and getting away and causing all kinds of damage and perhaps even injuries. So we strongly recommend that clause.

The Chairman: That is the clause that deals with the question of possession of materials?

Mr. Collins: Possession of incendiary materials, devices and explosives.

[Traduction]

qu'il y ait de grosses fuites de gaz naturel et ils ont monté les thermostats des deux fournaies, en espérant que la chaleur mettrait le feu au gaz naturel et causerait une explosion, et c'est exactement ce qui est arrivé. Vous pouvez voir les murs de l'édifice qui ont été défoncés par l'explosion. Le gaz naturel étant plus léger que l'air, il s'est accumulé autour des plafonds, et c'est là où toute la combustion s'est produite. Des spécialistes techniques ont été convoqués dans ce cas et, après avoir vérifié les compteurs à gaz de la fournaise, ils ont exprimé l'opinion que des milliers de livres de pression de gaz s'échappaient du système.

Dans cette diapositive, vous pouvez voir une jolie maison, assez vaste, dans la banlieue de Toronto. Sa propriété causait un mystère. On suggérait qu'elle avait été échangée pour un château en Espagne. Il y avait certaines preuves de crime organisé dans les coulisses. Ces gens ont essayé de détruire la maison par un incendie criminel, et ils n'y sont pas arrivés; alors, ils ont eu recours à de la dynamite pour causer quelques dégâts, que vous pouvez voir. La partie inférieure de la maison a sauté avec la dynamite.

Dans cette diapositive, vous pouvez voir un immeuble d'appartements, mais, en fait, il y avait deux immeubles adjacents, dans la région de Montréal. Apparemment, le propriétaire était coincé financièrement. Il restait des gens dans les immeubles, mais tous les appartements n'étaient pas loués. Le propriétaire a décidé d'essayer de le détruire par un incendie. C'est un superbe exemple de la raison pour laquelle le nouvel article prévoit la possession de matières incendiaires. On a trouvé ce bidon de liquide de camping, ainsi que seize autres, sur le toit de cet immeuble d'appartements. Certaines personnes de l'immeuble ont dérangé deux jeunes qui étaient sur le toit. Les jeunes se sont échappés et, bien entendu, la police a trouvé les bidons de liquide de camping. Cependant, quelques semaines plus tard, quelqu'un est revenu et a réellement fait le travail, comme vous pouvez le voir les dommages que cela a causé à l'immeuble. Toutes les fenêtres et les portes ont sauté.

La prochaine série de diapositives montre les dispositifs incendiaires que nous avons mentionnés. Ils sont très simples. Vous pouvez voir qu'ils ressemblent au «cocktail molotov» dans certains cas. Ils utilisent également le carnet d'allumettes avec une cigarette. Parfois, ils sont un peu plus raffinés et utilisent une bombe à la dynamite avec une machine dotée d'un détonateur. Vous pouvez voir la minuterie sur le mécanisme à retardement. C'est le genre de preuve qui est si important. Dans certains cas, la police peut même avoir la preuve qu'un immeuble va être incendié et ils peuvent le surveiller. Elle peut intercepter certaines de ces personnes qui entrent dans l'immeuble mais, pour le moment, elle ne peut inculper personne. Si la police attend que le suspect entre dans l'immeuble, alors il y a le danger que le feu prenne, que le suspect s'échappe, et que cela cause toutes sortes de dommages et peut-être même des blessures. C'est pour cela que nous recommandons fortement cette clause.

Le président: C'est la clause qui traite de la question de la possession de matières?

M. Collins: La possession de matières incendiaires, de dispositifs incendiaires et d'explosifs.

[Text]

The Chairman: But, certainly, people about to engage in an arson operation could still be convicted under today's laws of a conspiracy to commit arson, although I stand to be corrected.

Mr. Al Williams, Insurance Crime Prevention Bureau: Sir, if it is only one person, there could be no conspiracy.

The Chairman: Of course. You cannot agree with yourself.

Mr. Williams: Arsonists generally do not talk to other people. It is not very often that they decide to cooperate.

The Chairman: It is a discreet business.

Senator Neiman: Could they not be charged under other sections of the code with carrying dangerous weapons or materials?

Mr. Williams: Yes. I think you are talking about explosive substances. The difficulty is over the interpretation of what an explosive substance is. That has been the difficulty in the courts. For example, because natural gas needs oxygen to ignite, it has not been considered an explosive substance in cases where people open up gas valves in buildings and let natural gas flow out.

Senator Lewis: Will that same problem not occur under the new section? The courts will have to decide what an incendiary device is.

Mr. Collins: Sir, the importance of the new section is that a man can be intercepted before he gets into the building. The whole thing can be prevented.

Mr. Williams: The answer there, sir, is that it is a fire and not really an explosive. Incendiary device means fire rather than strictly explosive under explosive substances.

Mr. Collins: On this next slide you can see another device that is used quite often, the electric hot plate.

On this next slide you can see the old fashioned candle, which was used many years ago and is still being used. It is often much more successful than all of the complicated, cumbersome devices that are used.

On this next slide you can see a book of matches with explosive materials.

That, Honourable Senators, is the end of the slides. I would be pleased to try to answer any questions that you may have with respect to incendiary devices.

Senator Lewis: I take it that the figure you gave us for losses would not necessarily result in successful prosecutions. I presume it would be when the investigators had decided there was arson, because there might be many cases in which you suspect arson but do not have sufficient evidence on which to base a prosecution.

Mr. Collins: That is correct.

[Traduction]

Le président: Mais certainement, les gens qui seraient prêts à s'engager dans une opération d'incendie criminel pourraient être malgré tout déclarés coupables, en vertu des lois d'aujourd'hui, d'une conspiration pour commettre un incendie criminel, à moins que quelqu'un ne me contredise.

M. Al Williams, Service anti-crime des assureurs: Monsieur, si c'est uniquement une seule personne, il ne peut pas y avoir conspiration.

Le président: Bien entendu. On ne peut pas être d'accord avec soi-même.

M. Williams: Les incendiaires ne parlent pas à d'autres personnes en général. Ils décident rarement de coopérer.

Le président: C'est un milieu discret.

Le sénateur Neiman: Ne pourraient-ils pas être inculpés en vertu d'autres articles du Code pour port d'arme ou de matières dangereuses?

M. Williams: Oui. Je pense que vous parlez des substances explosives. La difficulté réside dans l'interprétation de ce qu'est une substance explosive. C'est la difficulté qui s'est manifestée dans les tribunaux. Par exemple, étant donné que le gaz naturel a besoin d'oxygène pour s'enflammer, il n'a pas été considéré comme substance explosive dans des causes où des gens ont ouvert les robinets de gaz dans des immeubles pour laisser s'échapper le gaz naturel.

Le sénateur Lewis: Le même problème se manifesterait-il en vertu du nouvel article? Les tribunaux devront décider ce qu'est un dispositif incendiaire.

M. Collins: Monsieur, l'importance du nouvel article est que l'on peut intercepter quelqu'un avant qu'il entre dans l'immeuble. On peut prévenir toute la chose.

M. Williams: La réponse ici, monsieur, c'est que c'est un feu et pas réellement un explosif. Un dispositif incendiaire signifie un feu plutôt que strictement un explosif en vertu de la législation sur les substances explosives.

M. Collins: Dans cette diapositive, vous pouvez voir un autre dispositif qui a été utilisé assez souvent, le réchaud électrique.

Ici, vous pouvez voir la bougie classique, qui était utilisée il y a bien des années et que l'on utilise encore. Elle est souvent beaucoup plus efficace que tous les dispositifs compliqués et encombrants qui sont utilisés.

Dans cette diapositive, vous pouvez voir un carnet d'allumettes avec des matières explosives.

Messieurs les honorables sénateurs, c'est la fin des diapositives. Je répondrai avec plaisir à toutes les questions que vous pourriez avoir en ce qui concerne les dispositifs incendiaires.

Le sénateur Lewis: Je suppose que les chiffres que vous nous avez donnés au sujet des pertes ne mèneraient pas nécessairement à des condamnations. Je suppose que ce serait lorsque les enquêteurs ont décidé qu'il s'agissait d'un incendie criminel, parce qu'il pourrait y avoir bien des cas où l'on soupçonne que c'est un incendie criminel mais que l'on n'a pas suffisamment de preuves pour intenter un procès.

M. Collins: C'est exact.

[Text]

Senator Lewis: So the actual loss might be a great deal more.

Mr. Collins: They are based on investigations that decided the fire was actually caused by an arsonist. However, in many, many cases, there is not enough evidence to prosecute.

Senator Lewis: You may have your suspicions, but not enough evidence to decide to prosecute.

Mr. Collins: You may have direct evidence of arson but still not prosecute. To tie the person who actually set the fire to the evidence found at the scene is difficult.

The Chairman: Have you completed your presentation, Mr. Collins?

Mr. Collins: Yes.

The Chairman: Are there any questions?

Senator Neiman: I have no questions until we hear more of the background. That was a very clear presentation.

The Chairman: Because your presentation dealt in large measure with, the various types of arson, can you give us an idea of the increase in that type of offence?

Mr. Collins: The statistics I gave you at the beginning of my presentation definitely portray an increase. My concern now is that we are into a recession, and that brings about an increase in arson. This happened in the early 1980s when we had our last recession.

Senator Doyle: Could you split the number of fires you might attribute to a professional and the number of fires you might attribute to an amateur? You said earlier that the amateurs were far more dangerous. Is there a 50/50 split?

Mr. Collins: I do not have those figures at the moment. They would be in the Fire Commissioner's office. Unfortunately their representative is not here.

My purpose is to give an overall picture without going into too many details.

Mr. Williams: Of the number of fires caused by arson in the province of Ontario, I would say that 4 per cent are set by paid arsonists, the torches.

There are many ways to determine if a fire has been set by a professional. For instance, many of them shut off the electrical supply while they are spreading gasoline around so that the gasoline will not ignite, or they take rags and plug the sewer outlets so that the gasoline will not go out of the building. These are signs that indicate the individual who set the fire is a professional.

So, to answer your question, there are signs.

Senator Doyle: Is it difficult to find a person to torch a building?

Mr. Williams: It is difficult, but it is straight investigative work. First of all, you determine the cause of the fire. If the

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Donc, la perte réelle est peut-être beaucoup plus grande.

M. Collins: Les pertes sont basées sur les enquêtes qui ont révélé que l'incendie avait été réellement causé par un incendiaire. Cependant, dans bien des cas, il n'y a pas suffisamment de preuves pour intenter un procès.

Le sénateur Lewis: Vous avez peut-être des soupçons, mais pas suffisamment de preuves pour décider d'intenter un procès.

M. Collins: Vous pouvez avoir des preuves directes d'un incendie criminel mais ne pas poursuivre quand même. Il est difficile de relier à la preuve trouvée sur les lieux à la personne qui a réellement mis le feu.

Le président: Avez-vous terminé votre exposé, M. Collins?

M. Collins: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Neiman: Je n'ai pas de questions jusqu'à ce que nous en entendions davantage sur le fond. L'exposé était très clair.

Le président: Étant donné que votre exposé traitait surtout des divers genres d'incendie criminel, pouvez-vous nous donner une idée de l'accroissement de ce genre de délit?

M. Collins: Les statistiques que je vous ai données au début de mon exposé représentent nettement une augmentation. Ce qui me préoccupe maintenant, c'est que nous sommes en récession et que cela entraîne une augmentation des incendies criminels. Cela est arrivé au début des années 1980 lors de notre dernière récession.

Le sénateur Doyle: Pourriez-vous séparer le nombre d'incendies que vous pourriez attribuer à un professionnel de ceux que vous pourriez attribuer à un amateur? Vous avez dit plus tôt que les amateurs étaient beaucoup plus dangereux. Est-ce moitié-moitié?

M. Collins: Je n'ai pas ces chiffres en ce moment. Ils se trouvent au bureau du Commissaire aux incendies. Malheureusement, son représentant n'est pas ici.

Mon objectif est de vous donner un tableau général, sans entrer dans trop de détails.

M. Williams: Sur le nombre d'incendies causés par des incendiaires dans la province d'Ontario, je dirais que 4 pour cent sont allumés par des incendiaires rétribués, les torches.

Il y a plusieurs façons de déterminer si un incendie a été allumé par un professionnel. Par exemple, beaucoup d'entre eux coupent le courant électrique pendant qu'ils répandent de l'essence pour que celle-ci ne s'enflamme pas, ou bien ils prennent des chiffons et bouchent les sorties d'égout pour que l'essence ne s'échappe pas hors du bâtiment. Il y a des signes qui indiquent que la personne qui a mis le feu est un professionnel.

Donc, pour répondre à votre question, il y a des signes.

Le sénateur Doyle: Est-ce difficile de trouver quelqu'un pour mettre le feu à un immeuble avec une torche?

M. Williams: C'est difficile, mais c'est purement du travail d'enquête. Tout d'abord, vous déterminez la cause de l'incen-

[Text]

cause is arson, you then determine what they used and how they used it. It is just a matter of leg work and looking for people who have a motive. You talk with the neighbours to see if anybody saw someone.

In Ontario we are fairly successful with prosecutions. Of all investigations, approximately 30 or 35 per cent are successfully prosecuted. That is a fairly good number.

The investigations are difficult in that if the arsonist is successful he may destroy the building or burn it down, so there is no evidence left.

The Chairman: I am not sure that Senator Doyle was asking for that in his question. I thought he was asking if it was difficult to find a torch, to engage a criminal to commit arson. Is it easy to find a torch within the criminal element?

Mr. Williams: I think it is fairly easy to find someone who will set fire to a building through the criminal element. Whether that person is a professional is another question.

The Chairman: I want to thank our witnesses and ask them to step aside for a moment so that we can hear from Mr. Vincent Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review, Department of Justice. Mr. Del Buono is going to give us a brief overview, leaving aside, again, the contentious question of arson by negligence. He will deal with that at the same time we hear from the Canadian Bar Association, which is going to present its views on why certain clauses in Bill C-53 ought not to be accepted.

Mr. Vincent Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review, Department of Justice: Honourable senators, the purpose of this bill is to modernize and strengthen the law of arson in this country.

If I could take you through the specific clauses, I can show you how it is intended to do that. Perhaps that might be the most expeditious way to proceed.

The basic offence has been changed, and the new basic offence is going to be in the new section 434. It proposes that every person who intentionally or recklessly causes damage by fire or explosion to property that is not wholly owned by that person is guilty of an indictable offence.

Let me indicate the effect of this new amendment. The proposed amendment makes the following changes. First, the amendment eliminates the distinction between a list of property that could be the subject of a charge of arson. For instance, at the moment you will see that section 433(1) says "everyone who wilfully sets a fire" and it lists things, such as buildings and structures. Those are what you would expect, but then there are odd things, a stack of vegetable produce or a mineral or vegetable fuel. What it does not include is, in fact, certain property such as automobiles. At the present time in this country it is arson to set fire to a vegetable stack, but not arson to set fire to an automobile unless done for a fraudulent purpose. That is the lesser offence of mischief. What this pro-

[Traduction]

die. Si la cause est un incendie criminel, vous déterminez ensuite ce qui a été utilisé et comment. C'est simplement une question de rechercher les gens qui ont un motif. Vous parlez à des gens du voisinage pour voir s'ils n'ont pas vu quelqu'un.

En Ontario, les poursuites en justice arrivent assez souvent à bonne fin. Parmi toutes les enquêtes, environ 30 ou 35 pour cent donnent lieu à des poursuites qui arrivent à bonne fin. C'est un assez bon chiffre.

Les enquêtes sont difficiles car si l'incendiaire a réussi son coup il peut détruire le bâtiment, ou celui-ci peut brûler complètement, de sorte qu'il n'y a plus de preuves.

Le président: Je ne suis pas sûr que le sénateur Doyle demandait cela dans sa question. Je pensais qu'il demandait s'il était difficile de trouver une torche, d'engager un criminel pour commettre un incendie criminel. Est-il facile de trouver une torche dans le milieu criminel?

M. Williams: Je pense qu'il est assez facile de trouver quelqu'un qui allumera un incendie dans un bâtiment en passant par le milieu criminel. Mais que cette personne soit un professionnel, c'est une autre question.

Le président: Je veux remercier nos témoins et leur demander de se mettre de côté pendant un moment pour que nous puissions entendre M. Vince Buono, premier avocat, révision du Code criminel, ministère de la Justice. M. Del Buono va nous donner un bref aperçu, en laissant de nouveau de côté la question litigieuse de l'incendie criminel par négligence. Il traitera de cela lorsque nous entendrons l'association du barreau canadien, qui présentera ses opinions sur la raison pour laquelle certaines clauses du projet de loi C-53 ne devraient pas être acceptées.

M. Vince Del Buono, premier avocat, révision du Code criminel, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, le but de ce projet de loi est, en fait, de moderniser et de renforcer la loi sur l'incendie criminel dans notre pays.

Si vous me permettez de passer à travers les clauses spécifiques, je pourrais vous montrer comment il est censé y parvenir. C'est peut-être la façon la plus rapide de procéder.

Le délit de base a été changé, et le nouveau délit de base va se trouver dans le nouvel article 434. Il propose ceci: est coupable d'un acte criminel, quiconque, intentionnellement ou sans se soucier des conséquences de son acte, cause par le feu ou par une explosion un dommage à un bien qui ne lui appartient pas en entier.

Permettez-moi de vous indiquer l'effet de cette nouvelle modification. La modification proposée apporte les changements suivants: premièrement, elle élimine la distinction entre une liste de biens qui pourraient faire l'objet d'une inculpation pour incendie criminel. Par exemple, en ce moment vous verrez que l'article 433(1) dit «quiconque met volontairement le feu», et suit une liste de choses, comme des immeubles et des structures. C'est ce à quoi vous vous attendez, il y a aussi des drôles de choses, un tas de légumes ou un carburant minéral ou végétal. Ce qui n'est pas inclus, en fait, ce sont certains biens, comme les automobiles. À l'heure actuelle, mettre le feu dans un tas de légumes est un acte criminel, mais pas incendier une automobile à moins que cela ne soit fait avec une intention

[Text]

posed amendment intends to do is correct that and eliminate the distinction between types of property.

The proposed amendment changes the essential element of the offence from “wilfully setting fire” to, instead, “intentionally or recklessly causing damage by fire or explosion.”

That does a few things. First, the essence of the offence is “causing damage by fire or explosion” rather than “setting fire”. The reason for this change is that previous judicial decisions had defined the term “set fire” too narrowly as requiring actual combustion to occur. They did not take into account cases in which, although there was no actual combustion, there was significant damage from scorching. The new definition seeks to amend that. It also intends to change the word “willfully” and define it into two more commonly known terms, that is, “intentionally” or “recklessly”, which is explicit in the legislation.

The proposed amendments standardize the penalty for arson at 14 years. At the present time the basic offence of arson is contained in two sections, 433(1) and 434. This standardizes the penalty for both at 14 years. At the moment section 433 carries a penalty of 14 years, but section 434 carries a penalty of 5 years. That is the new basic offence.

There are two aggravated offences, the first of which is found in the proposed section 433. It is a new provision that has been put in the legislation to emphasize the very serious danger that fire or explosions pose to people, especially when they are in dwellings or other public buildings. If you look at the statistics you realize that the overwhelming number of injuries and deaths occur either in residences or in public buildings. This amendment creates an aggravated offence when one of two conditions apply: Either the person who causes the damage by fire or explosion knows that the property is inhabited or occupied or is reckless with respect to whether it is, or, alternatively, the fire or explosion causes bodily harm to another person. This is intended to emphasize the fact that fire or explosion causes significant injuries to persons.

The other aggravated offence is contained in section 434.1. That section makes it an offence to cause damage to your own property where the fire or explosion seriously threatens the health, safety or property of another. The present law says that it is not a crime to burn your own property, except when done for a fraudulent purpose. This aggravated offence adds a second exception to that; that is, it is a crime to damage your own property by fire or explosion where the fire or explosion seriously threatens the health, safety or property of another. The intent behind this new provision is to place an onus on those who burn their own property not to do so in any way that seriously threatens the health, safety or property of another. This provision would apply where someone is the owner of a

[Traduction]

frauduleuse. C'est le délit moins grave de malveillance. L'intention de la modification proposée est de corriger cela et d'éliminer la distinction entre les genres de biens.

La modification proposée change l'élément essentiel du délit de «met volontairement le feu» à, plutôt, «intentionnellement ou sans se soucier des conséquences de son acte, cause par le feu ou par une explosion un dommage à un bien».

Cela a quelques conséquences: Premièrement, l'essence du délit est «cause par le feu ou par une explosion un dommage à un bien» plutôt que «met le feu». La raison de cette modification est que les décisions judiciaires antérieures avaient défini le terme «mettre le feu» de façon trop restreinte en exigeant qu'il se produise réellement une combustion. Elles n'englobaient pas les causes dans lesquelles, même s'il n'y avait pas véritablement de combustion, le roussissement faisait des dommages considérables. La nouvelle définition cherche à modifier cela. L'intention est de changer le mot «volontairement» et de le définir en deux termes mieux connus, c'est-à-dire «intentionnellement» ou «sans se soucier des conséquences», ce qui est explicite dans la législation.

Les modifications proposées normalisent à 14 années d'emprisonnement la peine pour incendie criminel. À l'heure actuelle, le délit de base de l'incendie criminel est renfermé dans deux articles, 433(1) et 434. Cela normalise la peine à 14 années d'emprisonnement pour les deux. En ce moment, l'article 433 comporte une peine de 14 ans d'emprisonnement, mais l'article 434 en comporte une de 5 ans. C'est le nouveau délit de base.

Il y a deux formes de délit qualifié dont on trouve la première dans l'article 433 proposé. C'est une nouvelle disposition qui a été insérée dans la législation afin de souligner le danger très grave que les incendies et les explosions causent aux gens, particulièrement lorsqu'ils se trouvent dans des logements ou d'autres bâtiments publics. Si vous jetez un coup d'œil aux statistiques, vous vous rendrez compte que la grande majorité des blessures et des décès se produisent dans les résidences ou dans des bâtiments publics. Cette modification crée un délit qualifié auquel s'applique l'une de deux conditions: soit la personne qui cause le dommage par feu ou par explosion le sait ou agit sans se soucier des conséquences à l'égard du fait que la propriété est habitée ou non, soit l'incendie ou l'explosion cause une lésion corporelle à autrui. L'intention est de souligner le fait que l'incendie ou l'explosion cause des blessures importantes à autrui.

L'article 434.1 renferme l'autre délit qualifié. Cet article rend coupable d'un acte criminel quiconque cause un dommage à votre bien lorsque l'incendie ou l'explosion constitue une menace grave envers la santé ou la sécurité d'autrui ou un risque sérieux pour ses biens. La loi actuelle dit que ce n'est pas un crime de faire brûler son bien propre, sauf lorsqu'on le fait avec intention frauduleuse. Ce délit qualifié ajoute à cela une seconde exception; à savoir que c'est un crime de brûler ses propres biens lorsque l'incendie ou l'explosion constitue une menace grave envers la santé ou la sécurité d'autrui ou un risque sérieux pour ses biens. L'intention de cette nouvelle disposition est de placer la responsabilité sur ceux qui brûlent leur bien sans constituer en aucune manière une menace grave

[Text]

chemical dump and, in fact, sets fire to it. At the present time that is not a criminal offence. It would be an offence under provisions of other statutes, but it is not a criminal offence. If the setting fire or burning of that dump would, in fact, create a serious danger or threat to the health of others, that would now be criminal conduct.

Section 435(1) is a reformulated offence which would make it a serious criminal offence to commit arson with the intent to defraud any other person punishable by a maximum of 10 years imprisonment. This is already an offence in the Criminal Code, but this amendment increases the penalty from 5 years to 10 years to make clear that this is a serious offence.

Section 435(2) follows from that. This changes what had been previously been a mandatory presumption into a permissible inference. This change follows from the decisions of the Supreme Court of Canada relating to mandatory presumptions. The effect of those decisions in this instance is that a court must not conclude that simply because a person was the holder of or named as a beneficiary under the policy of insurance, they, in fact, set the fire with intent to commit fraud, but the court itself may conclude that fact. That is the change this amendment makes. It is not major, but it is intended to bring the section more into conformity with the Charter.

Section 436(1) is an attempt to reformulate the offence of arson by negligence in modern terms. The present offence of arson by negligence, as Mr. Collins pointed out, has been in the Criminal Code since 1919. What the proposed provision does—and I believe you will be discussing this in greater detail at your next meeting—is to reformulate the offence in more modern language to set out exactly what is intended by the offence of committing arson by negligence and to make it an indictable offence liable to imprisonment for a term not exceeding five years. Section 436(2) again changes what has been a mandatory presumption in the law into a permissible inference, which is the same type of change as was made with respect to section 435(2).

The last section, 436.1, makes it a criminal offence to possess incendiary materials, incendiary devices or explosive substances for the purpose of committing any of the previous offences. It is a carefully drawn section, which deals with the situation that Mr. Collins spoke about where the police intervene just as an arson is about to be committed, which fact is clear from all the material at hand. At the present time, unless what is happening constitutes a substantial step toward the offence of arson, the police cannot lay a charge for anything. If it does form a substantial step, then there could be a charge of attempt laid. This new provision simply says that if you possess any incendiary materials, incendiary devices or explosive substances for the purpose of committing an offence, you can be held liable for a term of imprisonment not exceeding five years.

[Traduction]

envers la santé ou la sécurité d'autrui ou un risque sérieux pour ses biens. Cette disposition s'appliquerait lorsque quelqu'un est propriétaire d'un dépôt de produits chimiques et, en fait, y met le feu. À l'heure actuelle, ce n'est pas un acte criminel. C'est une infraction selon d'autres dispositions, mais ce n'est pas un acte criminel. Si le fait de mettre le feu ou de faire brûler ce dépôt créait, en fait un danger ou une menace grave envers la santé d'autrui, ce serait alors une conduite criminelle.

L'article 435(1) est une reformulation de l'infraction, à savoir que cela deviendrait un acte criminel grave, de commettre un incendie criminel avec l'intention de frauder autrui, et rendrait le coupable passible d'un emprisonnement maximal de 10 ans. C'est déjà une infraction dans le Code criminel, mais cette modification augmente la peine en la faisant passer de 5 à 10 ans et explique clairement que c'est une grave infraction.

L'article 435(2) en découle. Il change ce qui se trouvait antérieurement, à savoir une présomption obligatoire en conclusion admissible. Les raisons de ce changement découlent des décisions de la Cour suprême du Canada relatives aux présomptions obligatoires, qui disent qu'un tribunal ne doit pas conclure que ce n'est pas simplement parce que quelqu'un détenait une police d'assurance ou en était le bénéficiaire désigné que, en fait, il a mis le feu avec l'intention de commettre une fraude, mais le tribunal lui-même peut conclure que c'est un fait. C'est le changement qu'apporte cette modification. Ce n'est pas un changement majeur, mais l'intention est de rendre l'article plus conforme à la Charte.

Dans l'article 436(1), on essaie de reformuler en termes modernes l'infraction de l'incendie criminel par négligence. L'infraction actuelle de l'incendie criminel par négligence, comme l'a fait remarquer M. Collins, est dans le Code criminel depuis 1919. Ce que fait cet article—et je crois que vous en discuterez plus en détail à votre prochaine réunion—c'est de reformuler l'infraction en une langue plus moderne pour énoncer exactement ce qu'est l'intention que quelqu'un peut avoir en commettant un incendie criminel par négligence et d'en faire un acte criminel passible d'emprisonnement pour une durée ne dépassant pas cinq ans. L'article 436(2) change de nouveau ce qui était une présomption obligatoire dans les règles de droit, ce qui existe à l'heure actuelle, en une conclusion admissible, qui est le même genre de changement que ce qui a été fait en ce qui concerne l'article 435(2).

Le dernier article 436.1, rend coupable d'un acte criminel quiconque possède des matières incendiaires, des dispositifs incendiaires ou des substances explosives dans le but de commettre l'une des infractions précédentes. Cet article est soigneusement rédigé, mais il traite de la situation dont M. Collins parlait lorsque, en fait, l'incendie criminel est sur le point d'être commis, manifestement toutes les matières sont là, et la police intervient à ce moment. À l'heure actuelle, à moins que ce qui arrive constitue une étape importante vers l'infraction, la police ne peut pas inculper quelqu'un pour n'importe quoi. Si cela constitue une étape importante, alors il peut y avoir inculpation pour tentative. Cela dit simplement que si vous possédez des matières incendiaires, des dispositifs incendiaires ou des substances explosives dans le but de commettre une infraction, vous pouvez être passible d'un emprisonnement ne dépassant pas cinq ans.

[Text]

That is a quick overview of the legislation.

Senator Neiman: I am looking at sections 433 and 434.1. When I read section 433, my first impression was that I did not know what the phrase between the two commas “whether or not that person owns the property” does or defines in the section. I think that could be left out. When I looked at section 434.1 I do not know why you have to include the words “by that person”.

The Chairman: Senator Neiman, what is the number of the second section you referred to?

Senator Neiman: Section 434.1 at the top of the next page. It seems to me that you could add a (c) to section 433 and say “where the fire or explosion seriously threatens”. There may be a logical explanation to all of that. If you want to leave this until next week’s meeting, I would be glad to wait so as to understand it more clearly. I just do not see the point of those two separate clauses as they are drafted.

Mr. Del Buono: The point is that section 433 at the present time carries a maximum penalty of imprisonment for life. Section 434.1 has a maximum penalty of 14 years. That is the reason why we had the two sections drawn up.

The Chairman: But the first comment Senator Neiman made has to do with the pertinency of having the words “whether or not that person owns the property” inserted.

Senator Neiman: What does it matter?

The Chairman: Those are the only two circumstances—one does own property or one does not.

Mr. Del Buono: At common law you are entitled to burn your own property.

Senator Doyle: Why?

Mr. Del Buono: Because it is your own property.

Senator Doyle: No, no, we have environmental laws and all kinds of other laws. Surely it must be an offence to burn any property without proper supervision.

Senator Neiman: That is true. I cannot even set fire to the leaves where I live on the farm without getting a permit. The common law has been superseded, really.

Mr. Del Buono: It has been superseded by a number of specific statutory enactments, but the criminal law, the law of arson, assumes that you can lay waste to your own property. One of the ways in which to lay waste to your own property is to burn it. That does not mean that you cannot be prosecuted under a number of other environmental offences, but what we are discussing here is the criminal law. That is the reason why we have this definition here. If we did not have the words “whether or not the person owns the property”, the presumption would be that the common law would apply and the common law says that you do have the right to lay waste your own property.

Senator Doyle: What happens, sir, if a piece of debris from my property that I am legally burning floats on the wind and

[Traduction]

C’était un rapide survol de la législation.

Le sénateur Neiman: Je regarde les articles 433 et 434.1. Lorsque j’ai lu l’article 433, ma première impression a été que je ne savais pas ce que fait ou définit dans l’article le passage entre les deux virgules «que ce bien lui appartienne ou non». Je pense qu’il pourrait être retranché. Quand je regarde l’article 434.1, je ne sais pas pourquoi vous avez inclus les mots «qui lui appartient».

Le président: Monsieur le sénateur Neiman, quel est le numéro du deuxième article auquel vous vous rapportez?

Le sénateur Neiman: L’article 434.1, en haut de la page suivante. Il me semble que l’on pourrait ajouter un (c) à l’article 433 et dire «lorsque l’incendie ou l’explosion constitue une menace grave». Il y a peut-être une explication logique à tout cela. Si vous voulez laisser cela jusqu’à la semaine prochaine, je serais heureux d’attendre, de manière à le comprendre plus clairement. Je ne vois tout simplement pas la raison pour laquelle il y a ces deux clauses séparées, de la façon dont elles sont rédigées.

M. Del Buono: La raison est que l’article 433 impose à l’heure actuelle une peine maximale d’emprisonnement à vie. L’article 434.1 comporte une peine maximale de 14 ans. C’est la raison pour laquelle nous avons fait rédiger les deux articles.

Le président: Mais la première observation du sénateur Neiman avait trait à la pertinence d’avoir les mots «que ce bien lui appartienne ou non» dans le texte.

Le sénateur Neiman: Quelle importance cela a-t-il?

Le président: Ce sont les deux seules circonstances—quelqu’un est propriétaire d’un bien ou il ne l’est pas.

M. Del Buono: En common law, vous avez le droit de faire brûler vos propres biens.

Le sénateur Doyle: Pourquoi?

M. Del Buono: Parce que c’est votre propre bien.

Le sénateur Doyle: Non, non nous avons des lois sur l’environnement et toutes sortes d’autres lois. Cela doit assurément être une infraction que de brûler n’importe quel bien sans une surveillance appropriée.

Le sénateur Neiman: C’est vrai. Je ne peux pas mettre le feu à des feuilles là où je vis à la ferme sans me procurer un permis. La common law a été remplacée, vraiment.

M. Del Buono: Elle a été remplacée par un certain nombre de textes de loi spécifiques, mais le droit criminel, la Loi sur l’incendie criminel, prend pour hypothèse que vous pouvez détruire votre propre bien. L’une des façons de détruire son bien c’est de le brûler. Cela ne signifie pas que vous ne serez pas poursuivi en vertu d’un certain nombre d’autres infractions à l’environnement, mais c’est le droit criminel. C’est la raison pour laquelle nous avons ici cette définition. Si nous n’utilisons pas les mots «que ce bien lui appartienne ou non», la présomption serait que la common law s’appliquerait, or la common law dit que vous avez le droit de détruire votre propre bien.

Le sénateur Doyle: Qu’arrive-t-il, monsieur, si un débris de mon bien que je brûle légalement flotte dans le vent et met le

[Text]

sets fire to Paul's house? Would that not fall into the criminal category?

Senator Neiman: It could under this.

Mr. Del Buono: Yes, it could under this. At the present time it would be a difficult issue to resolve. If I set fire to something on my own property, let us say anything that can float away, and it floats away and sets fire to someone else's property, I can plead that I had no intention to set fire to anyone else's property. Under the present law, on a strict reading of it, I would be entitled to an acquittal under that definition. I had no intention, you see, to burn that other property.

Senator Neiman: You mean that you could not be charged with a criminal offence. You could be charged, however, with the breach of a bylaw.

Mr. Del Buono: Yes, but we are not discussing that, of course. In terms of the criminal offence, I have an absolute right to dispose of my property as I wish subject to whatever statutory incursions there are on that. That is the criminal law.

As I say, taking that example under the present law, if I do not intend to burn your property but I intend to burn my own, if I do not take care and if your property burns as a result of that, the only possible avenue is a charge under arson by negligence. That is the law at the present time and that is a discussion we can get into next week as to the import of that section.

Senator Flynn: I think the point taken by Senator Neiman is still valid, that you could delete the words "whether or not that person owns the property". It is the question of semantics, perhaps.

Mr. Del Buono: I will take note of that and will take it up with our drafters.

Senator Lewis: Is there a definition in the Criminal Code of "property"? There probably is; I just do not remember.

Mr. Del Buono: The definition of "property" relies upon the property law in effect in the province, so there is an incorporation there of whatever the proprietary rights are. The concept of property will depend upon the property law in each province. It is unfortunate that Senator Beaudoin is not here because he is an expert in this area, but I do not believe there is any definition in the code per se that would define "property".

Senator Flynn: Would you use the word "thing" rather than "property" here?

Senator Doyle: What about "substance"?

Senator Lewis: The ordinary person might take "property" as meaning real property, but that is not what is intended, is it?

Mr. Del Buono: No.

[Traduction]

feu à la maison de Paul? Est-ce que cela ne tomberait pas dans la catégorie criminelle?

Le sénateur Neiman: Cela se pourrait à ce titre.

M. Del Buono: Oui, cela se pourrait à ce titre. À l'heure actuelle, ce serait une question difficile à résoudre. Si je mets le feu à quelque chose sur ma propre propriété, disons quelque chose qui peut s'envoler, et que cela s'envole et met le feu à un bien d'autrui, je peux plaider que je n'avais pas l'intention de mettre le feu au bien d'autrui. En vertu de la loi actuelle, en la lisant rigoureusement, j'aurais droit à un acquittement au titre de cette définition. Voyez-vous, je n'avais pas l'intention de brûler l'autre bien.

Le sénateur Neiman: Vous voulez dire que l'on ne pourrait pas vous inculper d'un acte criminel. Vous pourriez cependant être inculqué d'avoir enfreint un décret.

M. Del Buono: Oui, mais ce n'est pas ce dont nous discutons bien entendu. En ce qui concerne l'acte criminel, j'ai le droit absolu de disposer de mes biens comme je le souhaite, sous réserve de toute incursion réglementaire afférente. C'est le droit criminel.

Comme je l'ai dit, en prenant cet exemple en vertu de la loi actuelle, si je n'ai pas l'intention de brûler votre bien, mais que j'ai l'intention de brûler le mien, si je ne fais pas attention et si votre bien brûle à cause de cela, la seule issue possible est une inculpation pour incendie criminel par négligence. C'est la loi à l'heure actuelle et c'est ce dont nous pourrions discuter la semaine prochaine en ce qui a trait à l'importance de cet article.

Le sénateur Flynn: Je pense que ce qu'a fait remarquer M. le sénateur Neiman est toujours valide, que vous pourriez retrancher les mots «que ce bien lui appartienne ou non». C'est peut-être une question de sémantique.

M. Del Buono: J'en prendrai note et en parlerai à nos rédacteurs.

Le sénateur Lewis: Y a-t-il une définition de «bien» dans le code criminel? Il y en a probablement une; je ne m'en souviens tout simplement pas.

M. Del Buono: La définition de «bien» repose sur la loi régissant les biens qui est en vigueur dans la province, cela incorpore donc ce que sont les droits de propriété. Le concept de propriété dépend des droits de propriété de chaque province. Il est regrettable que le sénateur Beaudoin ne soit pas ici, car c'est un spécialiste dans ce domaine, mais je ne pense pas qu'il y ait une définition quelconque dans le code qui définirait un «bien».

Le sénateur Flynn: Utiliseriez-vous le mot «chose» plutôt que «bien» ici?

Le sénateur Doyle: Pourquoi pas «substance»?

Le sénateur Lewis: Par «bien», une personne ordinaire pourrait comprendre une propriété immobilière, mais ce n'est pas l'intention n'est-ce pas?

M. Del Buono: Non.

[Text]

Senator Flynn: In French the word “biens” has a different meaning. It is quite clear that “biens” covers anything, whether it is physical or not.

Senator Neiman: Is both real and personal property included?

Mr. Del Buono: What we mean here is really “thing”. I am taking note of all of these questions and will put them to the drafters.

The Chairman: It seems to me that early law school teaches you that everything, either real or personal, movable or immovable, is property.

Senator Lewis: We got over that in Newfoundland—everything is treated as a chattel.

Mr. Del Buono: To clarify this point, section 428 of the Criminal Code does define “property”. It says that property means real or personal corporeal property. That is the definition in the code.

The Chairman: Mr. Del Buono, thank you very much. We look forward to having you back when we can discuss these other matters, but principally we will be hearing from the Canadian Bar Association as to why one cannot be convicted because of the *mens rea* of the offence of arson by negligence.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: En français, le mot «biens» a une autre signification. Il est bien clair que les «biens» couvrent tout, que cela soit physique ou non.

Le sénateur Neiman: Les biens immobiliers et personnels sont-ils inclus?

M. Del Buono: Ce que nous voulons dire ici, ce sont réellement des «choses». Je prends note de toutes ces questions et les présenterai aux rédacteurs.

Le président: Il me semble que l'on apprend dès le début en faculté de droit que tout, que ce soit immobilier ou personnel, meuble ou immeuble, est un bien.

Le sénateur Lewis: Nous avons résolu cela à Terre-Neuve—tout est traité comme un bien-meuble.

M. Del Buono: Pour éclaircir ce point, l'article 428 du Code criminel définit les «biens». Il dit qu'un bien signifie un bien corporel, immobilier ou personnel. En fait, la définition est dans le Code.

Le président: M. Del Buono, je vous remercie beaucoup. Nous attendons avec impatience de vous revoir pour discuter de ces autres questions, mais nous entendrons principalement l'Association du barreau canadien sur les raisons pour lesquelles quelqu'un ne peut pas être déclaré coupable à cause du *mens rea* d'un incendie criminel par négligence.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Association of Chiefs of Police; Canadian Association of Fire Chiefs; Insurance Crime Prevention Bureau:

Mr. Thomas G. Flanagan, Chief of Police, Ottawa;
Mr. Al Williams, Deputy Fire Marshall of Ontario
(Retired);
Mr. Patrick J. Collins, Spokesperson.

From the Department of Justice:

Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law
Review.

De l'Association canadienne des chefs de police; l'Association canadienne des chefs de pompier; du Service anti-crime des assureurs du Canada:

M. Thomas G. Flanagan, chef de police, Ottawa;
M. Al Williams;
M. Patrick J. Collins, porte-parole.

Du ministère de la Justice:

M. Vince Del Buono, avocat-conseil, révision du droit pénal.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Tuesday, May 29, 1990

Issue No. 12

Complete Proceedings on:

Bill C-61, An Act to amend the Divorce Act
(barriers to religious remarriage)

FOURTEENTH REPORT OF THE
COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mardi 29 mai 1990

Fascicule n° 12

Unique fascicule concernant:

Projet de Loi C-61, Loi modifiant la Loi sur le
divorce (obstacles au remariage religieux)

QUATORZIÈME RAPPORT DU
COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-Président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, May 16, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Cochrane, seconded by the Honourable Senator Rossiter, for the second reading of the Bill C-61, An Act to amend the Divorce Act (barriers to religious remarriage).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Simard, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 16 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Cochrane, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-61, Loi modifiant la Loi sur le divorce (obstacles au remariage religieux).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable Sénateur Simard, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 29, 1990

(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Doyle, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (7)

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. R. G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy;

Ms. Wendy Bryans, Counsel, Family Law Policy Section.

The Committee proceeded to consider Bill C-61, An Act to amend the Divorce Act (barriers to religious remarriage).

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Stanbury moved that the Chairman report Bill C-61 to the Senate without amendment.

The question being put on motion, it was—
Resolved in the affirmative.

It was agreed, That the covering letters submitted by the Canadian Jewish Congress, the Coalition of Jewish Women for Get and the B'nai Brith Canada be attached to these proceedings as appendices (see Leg. 12-1, 12-2 and 12-3 respectively).

It was further agreed that the background briefs from the Coalition of Jewish Women for Get and the B'nai Brith Canada be filed as exhibits to the Committee (Exhibits 1 and 2 respectively).

At 4:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 MAI 1990

(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Doyle, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (7)

Présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, agent de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M. R. G. Mosley, avocat-général principal, Politique en matière du droit pénal et familial;

M^{me} Wendy Bryans, avocat-conseil, Section de la politique—Droit de la famille.

Le Comité poursuit son étude du projet de loi C-61, Loi modifiant la Loi sur le divorce (obstacles au remariage religieux).

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Stanbury propose que le président renvoie le projet de loi C-61 au Sénat tel quel.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu—Que les lettres d'envoi soumises par le Congrès juif canadien, la Coalition of Jewish Women for the Get et B'nai Brith Canada soient annexées aux présentes délibérations (voir Leg. 12-1, 12-2 et 12-3 respectivement).

Il est en outre convenu que les mémoires présentés par la Coalition of Jewish Women for Get et B'nai Brith Canada soient classés comme documents de référence du Comité (documents 1 et 2 respectivement).

À 16 h 10, la séance est levée jusqu'à prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 30, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-61, An Act to amend the Divorce Act (barriers to religious remarriage), has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 16, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 30 mai 1990

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-61, Loi modifiant la Loi sur les divorce (obstacles au remariage religieux), a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 16 mai 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 29, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-61, to amend the Divorce Act (barriers to religious remarriage), met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us for consideration today Bill C-61, an act to amend the Divorce Act. We have appearing before us from the Department of Justice, Mr. Rick Mosley, who is familiar to many of you, having been before us on many other occasions. This is the first time Mr. Mosley has appeared on a family law matter, but he has appeared previously before the committee on a whole series of criminal law and Criminal Code amendments. We also have before us today Ms. Wendy Bryans, who is counsel to the Family Law Section of the Department of Justice. Ms. Bryans, I take it you have an opening statement.

Ms. Wendy Bryans, Counsel, Family Law Policy Section, Department of Justice: I do.

The Chairman: Please proceed.

Ms. Bryans: Mr. Chairman, Bill C-61 is an amendment to the Divorce Act which provides a court with discretionary power to preclude a spouse from obtaining relief or proceeding under the Divorce Act in the following situation. A spouse has applied for a divorce or is a respondent in a divorce. That spouse is refusing to participate in a religious divorce. That refusal effectively bars the other spouse from remarrying within their religion.

This amendment would allow a spouse deprived of a religious divorce to bring a motion asking the court to restrain the other spouse from participating in a civil divorce until that person effects the religious divorce. In essence, the state is using its power to encourage the giving of a religious divorce.

This amendment has been drafted to apply only to the situation of a Jewish religious divorce called a Get. In the Jewish religion, and unlike any other religion, there is only one ground for divorce. A divorce is obtained by the man offering a Get. (A Get is a document written by a special scribe) and the woman accepting it in the presence of a Rabbinical Court composed of three to five rabbis.

Two reasons have prompted the Minister of Justice to present the amendment. First, the Jewish community, spearheaded by B'Nai Brith Canada, supported by all the major Jewish organizations and the Roman Catholic, Anglican and Presbyterian Churches, requested such an amendment to remedy a situation that they consider to be unfair.

The reason for a spouse refusing to participate in effecting the Get, aside from sheer spite or animosity, would be in order to obtain concessions in a civil divorce. In other words, they

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été soumis le projet de loi C-61 modifiant la Loi sur le divorce (obstacles au remariage religieux), se réunit ce jour à 15 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous devons examiner aujourd'hui le projet de loi C-61, Loi modifiant la Loi sur le divorce. Comparaient comme témoins devant le Comité, M. Rick Mosley, du ministère de la Justice, que plusieurs d'entre vous connaissent déjà, puisqu'il a déjà comparu devant nous à plusieurs occasions. C'est la première fois que M. Mosley comparaît au sujet d'une question touchant au droit de la famille, mais il a témoigné auparavant devant le Comité au sujet de toute une série de modifications au droit pénal et au Code criminel. Nous entendrons également aujourd'hui M^{me} Wendy Bryans, conseillère juridique à la Section de la politique—droit de la famille, du ministère de la Justice. Madame Bryans, je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire à faire?

Mme Wendy Bryans, conseillère juridique, Section de la politique—droit de la famille, ministère de la Justice: C'est exact.

Le président: Veuillez procéder.

Mme Bryans: Monsieur le président, le projet de loi C-61 est une modification à la Loi sur le divorce qui accorde à un tribunal le pouvoir discrétionnaire d'empêcher un époux d'obtenir réparation ou de prendre une action en vertu de la Loi sur le divorce dans le cas suivant. Un conjoint a demandé le divorce ou est le défendeur dans une cause de divorce. Ce conjoint refuse de participer à un divorce religieux. Ce refus empêche l'autre conjoint de se remarier selon les rites de sa foi.

Cette modification permettrait au conjoint qui est privé du divorce religieux de s'adresser au tribunal pour empêcher l'autre conjoint de participer à une procédure civile de divorce jusqu'à ce que cette dernière personne consente à un divorce religieux. Essentiellement, l'État utilise son pouvoir pour encourager l'obtention d'un divorce religieux.

Cette modification a été rédigée de façon à s'appliquer uniquement aux divorces survenant dans la religion juive, que l'on appelle un Get. Dans la religion juive, au contraire de toute autre religion, il n'y a qu'un seul motif de divorce. Un divorce survient lorsque l'homme offre un Get. Un Get est un document écrit par un scribe spécial et la femme accepte celui-ci devant un tribunal rabbinique composé de trois à cinq rabbins.

Deux raisons ont incité le ministre de la Justice à présenter cette modification. Premièrement, la communauté juive, à l'initiative de B'Nai Brith Canada et avec l'appui de toutes les principales organisations juives et les Églises catholique romaine, anglicane et presbytérienne, a demandé cette modification afin de corriger une situation qu'elle juge inéquitable.

La raison pour laquelle un conjoint refuserait d'accorder un Get, mis à part la rancune ou l'animosité, serait en vue d'obtenir des concessions dans un divorce civil. En d'autres termes, le

[Text]

use it as a bargaining chip. For example, a husband could threaten his wife that, unless she agreed to receiving no support or a very small amount of support for the children, he would refuse to offer the Get.

A B'Nai Brith study in 1987 documents 311 such cases of what they called "Get abuse" in the period 1983 to 1987. That was when they conducted a survey of seven rabbis and 25 lawyers across Canada with Jewish clientele.

The threat of refusing to participate in a Get is a potent one to a religious person. Not only are they deprived of remarriage within their faith, but Jewish law provides that the children, born to a woman who remarries civilly without a Get, are illegitimate so they cannot practice the Jewish religion.

The second reason for this legislation is that the Minister of Justice wished to protect the integrity of the Divorce Act and prevent persons from avoiding the application of the principles contained in that Act. For example, the Act states that the best interests of the child should be the sole factor guiding the court in considering custody arrangements for the children of the marriage. A person might feel compelled to agree to custody arrangements which are not truly in the best interests of the couple's child in order to obtain a Get.

The Minister of Justice, as evident during her speech at second reading, has concluded that the government could assist the Jewish community and protect the integrity of the Divorce Act while, at the same time, resolving the following four concerns: (1) That this amendment not affect any other religious group in Canada; (2) That this amendment be consistent with the guarantees of freedom of religion and equality contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms; (3) That the amendment not set a precedent regarding other difficulties of other religions in the area of religious divorce and remarriage; and (4) That such an amendment can be accommodated with the principle of the separation of the powers of church and state.

I would be happy to answer any questions you may have on these issues and any other relating to the bill.

The Chairman: Thank you very much Ms. Bryans. Any questions?

Mr. R. G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy, Department of Justice: I wonder if I might just clarify one point, Mr. Chairman?

The Chairman: Sure.

Mr. Mosley: It just occurred to me, in listening to my colleague's remarks, that we could have perhaps phrased it slightly differently. Although this bill was designed very carefully to apply only to the procedures in the Jewish faith, of course, the legislation is not drafted to be specific to the Jewish faith, and if any other religion developed procedures of a similar nature that fell within the four corners of the legislation,

[Traduction]

refus serait utilisé pour faire du marchandage. Par exemple, un mari pourrait menacer sa femme de lui refuser son consentement au Get à moins qu'elle accepte de ne recevoir qu'un très faible montant, voire aucun, pour le soutien des enfants.

Une étude réalisée en 1987 par B'Nai Brith fait état de 311 cas portant sur ce qu'ils appellent l'«abus du Get» durant la période 1983 à 1987. Cette étude découle d'une enquête menée à travers le Canada auprès de sept rabbins et de 25 avocats comptant des clients appartenant à la religion juive.

La menace du refus d'accorder le Get est sérieuse pour une personne qui adhère aux préceptes de sa religion. Non seulement ne peut-elle se remarier selon les rites de sa foi, mais la loi juive prévoit que les enfants nés d'une femme qui se remarie civilement sans avoir obtenu le Get sont illégitimes et ne peuvent donc pas pratiquer la religion juive.

La deuxième raison qui a motivé le dépôt de cette législation est que le ministre de la Justice voulait protéger l'intégrité de la Loi sur le divorce en empêchant que des personnes ne puissent se soustraire à l'application des principes de cette loi. Ainsi, la Loi précise que le tribunal doit tenir compte uniquement des meilleurs intérêts des enfants au moment de se prononcer sur les modalités de garde des enfants issus du mariage. Une personne pourrait se sentir obligée d'accepter des modalités de garde qui ne sont pas vraiment dans le meilleur intérêt de l'enfant du couple afin d'obtenir un Get.

Le ministre de la Justice, dans le discours qu'elle a prononcé lors de la deuxième lecture, est arrivée à la conclusion que le gouvernement pouvait venir en aide à la communauté juive et protéger l'intégrité de la Loi sur le divorce tout en répondant aux quatre préoccupations suivantes: (1) que cette modification ne touche aucun autre groupe religieux au Canada; (2) que cette modification soit compatible avec les garanties de liberté de religion et d'égalité inscrites dans la Charte canadienne des droits et libertés; (3) que cette modification ne crée pas un précédent à l'égard d'autres difficultés qui pourraient se présenter dans d'autres religions en ce qui a trait au divorce religieux et au remariage; et (4) qu'une telle modification puisse s'harmoniser avec le principe de la séparation des pouvoirs entre l'Église et l'État.

Je serais heureuse de répondre à toute question que vous pourriez avoir à ce propos ou au sujet du projet de loi.

Le président: Merci beaucoup, madame Bryans. Y a-t-il des questions?

M. R. G. Mosley, avocat-général principal, Politique en matière de droit pénal et familial, ministère de la Justice: Je me demandais si je pouvais apporter une précision, monsieur le président?

Le président: Certainement.

M. Mosley: Je viens tout juste de me rendre compte, en écoutant les remarques de ma collègue, que nous aurions pu nous exprimer de façon quelque peu différente. Bien que ce projet de loi ait été conçu très soigneusement pour ne s'appliquer qu'à la procédure en vertu de la religion juive, il est bien entendu que la législation n'est pas rédigée de façon à s'appliquer plus précisément aux personnes de foi juive et si une autre religion établissait des procédures semblables qui entraient

[Text]

then it would also apply to that type of situation. In that regard, it is not specific to the Jewish faith. It is quite broad.

Our consultations with all of the religious organizations and groups that we could identify in Canada suggest that it would have no adverse effect on any of their procedures at present.

Senator Neiman: Did you find out if there were any other religions that might have similar provisions? Was there any suggestion of that?

Mr. Mosley: There are other religious divorce procedures, but the bill has been very carefully crafted to avoid any negative implication for those procedures.

The Chairman: Senator Lewis.

Senator Lewis: You are quite satisfied, as far as the Charter is concerned, that it does not affect any rights under that?

Ms. Bryans: Yes, we are quite satisfied, under section 2(9), the freedom of religion section, and section 15, the equality section.

The Chairman: Senator Doyle.

Senator Doyle: Has there been any representation made to the department, during the proceedings, on behalf of any other religious groups which might be concerned? As we all know, the Catholic religion has strong views on divorce and on procedures that inhibit remarriage. Have we had any representation in that area and, if so, what has been the crux of them?

Ms. Bryans: One of the earliest supporters of the proposal was Cardinal Carter of Toronto. We also had extensive consultations with the Greek Orthodox Church. It is the Catholic, Greek Orthodox and Islamic churches that have, to our knowledge, religious divorce procedures.

Initially, the Greek Orthodox Church was not satisfied that they would find this legislation acceptable. However, they are in the same situation as the Catholic Church in that they have their religious tribunal.

Clause 2(6) of the bill specifically states that it does not apply where the power to remove the barrier to religious remarriage lies with a religious body or officials. The Catholic Church was fully satisfied with that. The Greek Orthodox, after the third letter, were no longer protesting. They had to be persuaded.

The Islamic divorce procedure consists of five grounds. We consulted two Islamic experts. They had problems with the fifth ground. A man has a unilateral right to a divorce. A woman has a unilateral right to a divorce, but she must return the marital gift, the dowry. They feared that this amendment would enable the woman to unilaterally divorce but not return the gift. That was not fair. We looked at the legislation carefully and it does say that the deponent must do everything

[Traduction]

dans le champ d'application de la loi, les dispositions de celle-ci s'appliqueraient aussi dans ce genre de situation. À cet égard, le projet de loi ne vise pas exclusivement la religion juive, il a une vaste portée.

Nos consultations auprès de toutes les autres organisations et groupes religieux que nous avons pu identifier au Canada indiquent qu'il n'y aura aucune répercussion négative sur l'une ou l'autre de leurs procédures à l'heure actuelle.

Le sénateur Neiman: Est-ce que vous avez pu vérifier si d'autres religions pouvaient avoir des dispositions semblables? Y a-t-il une indication quelconque à cet effet?

M. Mosley: Il y a d'autres modalités de divorce religieuses, mais le projet de loi a été élaboré très soigneusement pour éviter toute retombée négative à leur égard.

Le président: Sénateur Lewis.

Le sénateur Lewis: Vous êtes assez sûr qu'en ce qui concerne la Charte, aucun droit n'est touché?

Mme Bryans: Oui, nous avons cette assurance, tant en ce qui a trait à l'article 2(9), l'article important en matière de liberté de religion, qu'en ce qui a trait à l'article 15 qui porte sur l'égalité.

Le président: Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Est-ce que des représentations ont été faites auprès du ministère, durant les délibérations, au nom de tout autre groupe religieux qui pourrait être intéressé? Comme nous le savons tous, la religion catholique a une position très ferme au sujet du divorce et des procédures qui font obstacle au remariage. Y a-t-il eu quelque représentation dans ce domaine et, dans l'affirmative, quelle en était la nature?

Mme Bryans: L'un des premiers à avoir accordé son appui à la proposition a été le Cardinal Carter de Toronto. Nous avons procédé à des consultations poussées avec l'Église orthodoxe grecque. Ce sont les Églises catholique, orthodoxe grecque et islamique qui ont, à notre connaissance, des procédures de divorce religieuses.

À l'origine, l'Église orthodoxe grecque n'était pas sûre de trouver acceptable cette législation. Cependant, elle se trouvait dans la même position que l'Église catholique dans la mesure où elles ont toutes deux un tribunal religieux.

Le paragraphe 2(6) du projet de loi précise clairement qu'il ne s'applique pas dans les cas où le pouvoir de supprimer un obstacle à un remariage religieux relève d'une autorité religieuse. L'Église catholique était pleinement satisfaite du libellé de cette disposition. L'Église orthodoxe grecque, après la troisième lettre, ne soulevait plus de protestation. Il a fallu les persuader.

La procédure de divorce de la religion islamique comporte cinq motifs. Nous avons consulté deux spécialistes de la foi islamique. Ils considéraient que le cinquième motif était problématique. L'homme possède un droit unilatéral au divorce. La femme possède un droit unilatéral au divorce, mais elle doit remettre la donation matrimoniale, c'est-à-dire la dot. Ils craignaient que cette modification ne permette à une femme de divorcer unilatéralement sans renoncer à la donation. Cela leur paraissait inéquitable. Nous avons examiné attentivement le

[Text]

within their power to remove the barriers to religious remarriage, and that would include returning the marital gift.

Senator Stanbury: I think it is really a matter of clarification. When you have done all the work that you have done on this matter and consulted with as many people as you have, I am not concerned about it, but I would like to understand it a little better.

The judge is expected to make a judgment as to whether the motivation is religious conscientious, or whether it is materialistic. Are there criteria developed which would help the judge to make that decision, or is it left to his discretion completely?

Ms. Bryans: There are no criteria developed, but we feel judges are in a good position to assess whether someone is using a Get as a bargaining chip in a divorce. That is what they are being asked to assess.

Senator Stanbury: So the judge must look at the whole thing in context and see what he feels the motivation is?

Ms. Bryans: Yes. If the person says, "I do not wish to give you the Get, but if you drop your claim for support, I will," the judge can make the assessment that that is not a genuine belief of personal conscience, or based on a religious ground.

Senator Stanbury: The fact that a Get does not exist does not affect the civil divorce or civil remarriage?

Ms. Bryans: No.

Senator Stanbury: So this applies to a person who is religious, who wants to abide by the rules of his or her religion, and is unable to be divorced unless the Get is mutually exchanged?

Ms. Bryans: Right. The man offers and the woman accepts.

Mr. Mosley: There is also an effect on the children of the marriage. This is a very important aspect to the problem in that those children would be considered illegitimate, in the religious sense.

The Chairman: There have been several cases, one in my home province. It must be 20 or 25 years ago. Someone was attempting to take *mandamus* proceedings against a husband to compel him to give a bill of divorcement. This was a very young woman who would remarry, and the hope was that she would have children. However, they would then be illegitimate in the eyes of her faith.

Senator Stanbury: Please tell me how this works. What does the court do?

Ms. Bryans: Say, for example, the man is the applicant in a divorce proceeding. This would restrain him from proceeding any further. If he were the respondent in a divorce, it would restrain him from defending the divorce, because he cannot file his defence.

The Chairman: Until he sorts that part out?

[Traduction]

projet de législation et celui-ci établit qu'en effet, le demandeur doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour supprimer les barrières au remariage religieux, ce qui engloberait la remise de la donation matrimoniale.

Le sénateur Stanbury: Je crois qu'il y a là matière à plus ample précision. Étant donné tout le travail que vous avez fait sur ce sujet et les consultations que vous avez menées auprès de toutes ces personnes, je ne suis pas inquiet mais je voudrais mieux comprendre.

Le juge doit porter un jugement pour établir s'il s'agit d'un motif fondé sur la religion ou la conscience, ou d'un motif matérialiste. Des critères ont-ils été élaborés pour aider le juge à rendre sa décision ou celle-ci est-elle laissée entièrement à sa discrétion?

Mme Bryans: Aucun critère n'a été élaboré mais nous estimons que les juges sont en bonne position pour établir si quelqu'un utilise le Get comme élément de négociation dans un divorce. C'est ce qu'on leur demande d'évaluer.

Le sénateur Stanbury: Le juge doit donc prendre en considération l'ensemble du contexte et se faire une opinion au sujet du motif en cause?

Mme Bryans: Oui. Si une personne affirme «Je ne veux pas accorder le Get, mais si vous laissez tomber votre demande de soutien, je le ferai», le juge peut alors en conclure qu'il ne s'agit pas là d'une question de croyance ou de conscience personnelle, ou d'un élément fondé sur un motif religieux.

Le sénateur Stanbury: Le fait qu'il n'y ait pas de Get n'a aucune incidence sur le divorce civil ou le remariage civil?

Mme Bryans: Non.

Le sénateur Stanbury: Donc cela s'applique à une personne qui pratique sa religion, qui voudrait se conformer aux préceptes de sa religion et qui ne peut divorcer à moins que le Get ne soit échangé mutuellement?

Mme Bryans: C'est exact. L'homme l'offre et la femme l'accepte.

M. Mosley: Il y a également des répercussions sur les enfants issus du mariage. Cela est un aspect très important du problème dans la mesure où ces enfants seraient considérés illégitimes, au sens religieux.

Le président: Il y a eu plusieurs cas, dont l'un dans ma province natale. Cela a dû se passer il y a 20 ou 25 ans. Une femme tentait de prendre une procédure de *mandamus* contre son conjoint afin de le forcer à accorder un acte de divorce. Il s'agissait d'une très jeune femme qui aurait pu se remarier et qui désirait avoir des enfants. Cependant, ces enfants auraient été considérés illégitimes selon les règles de sa religion.

Le sénateur Stanbury: Veuillez s'il vous plaît m'expliquer comment cela se déroule. Comment le tribunal procède-t-il?

Mme Bryans: Disons, par exemple, que l'homme est celui qui demande le divorce. Cela l'empêcherait d'aller plus avant dans les procédures. S'il était le défendeur dans la cause de divorce, il ne pourrait contester l'action en divorce étant donné qu'il ne pourrait présenter de défense.

Le président: Jusqu'à ce qu'il ait réglé cette question?

[Text]

Ms. Bryans: Yes.

The Chairman: In other words, the Get is not to be an issue in the civil proceedings?

Ms. Bryans: Yes.

Senator Neiman: The defendant does not really care one way or another. It restrains the defendant from defending.

Mr. Mosley: Like collateral matters that would be addressed in divorce proceedings.

Senator Lewis: It is only if one party brings it up?

Ms. Bryans: Yes.

Senator Neiman: How would that put the defendant at a disadvantage except in collateral, if there were children or some other—

Ms. Bryans: It is with respect to collateral matters.

The Chairman: I am sure, Senator Neiman, that if you had a situation where a man was being sued on whatever grounds for divorce and he did not care, or did not intend to defend or do anything, that is a situation where nothing could be done, I assume. However, nothing can be done about compelling him to do a whole range of things, from paying maintenance to doing whatever else our civil law obliges him to do.

Mr. Mosley: There are limits to the effectiveness of this measure.

Senator Neiman: The question of remarriage does come into it, does it not?

The Chairman: Yes, if anyone is even remotely religious, I would guess that they would want this.

Senator Neiman: Right. It is interesting reading through the B'Nai Brith brief. They point out that the execution of a Get is not a religious act, yet it obviously has religious consequences because of the inability to remarry in the faith or the illegitimizing of the children of any other union. It is interesting, to that extent.

The Chairman: Any other questions?

Senator Neiman: I think I agree with the principle of the bill and the thrust.

Senator Doyle: It would be a matter of some considerable consequence in the case of the second wife.

The Chairman: Would it ever. It would bar all kinds of—

Senator Doyle: The acceptability—

The Chairman: —them being able to have all of the various things—

Senator Doyle: —the grandchildren—

The Chairman: The grandchildren would be able to enjoy. There is the celebration of coming into manhood, et cetera.

Senator Neiman: Right.

[Traduction]

Mme Bryans: Oui.

Le président: En d'autres termes, le Get n'est pas en cause dans une action civile?

Mme Bryans: Oui.

Le sénateur Neiman: Le défendeur n'a pas d'intérêts d'un côté ou de l'autre. On se trouverait à empêcher le défendeur de se défendre.

M. Mosley: Tout comme les matières accessoires qui seraient abordées dans une action en divorce.

Le sénateur Lewis: Cela n'intervient que si l'une des parties y a recours?

Mme Bryans: Oui.

Le sénateur Neiman: Comment cela placerait-il le défendeur en désavantage, sauf s'il y avait matières accessoires, s'il y avait des enfants ou tout autre—

Mme Bryans: C'est en rapport avec les matières accessoires.

Le président: Je suis sûr, sénateur Neiman, que s'il s'agissait d'un cas où l'homme était poursuivi pour un motif de divorce quelconque et qu'il ne s'en souciait pas ou n'avait pas l'intention de se défendre ou de faire quoi que ce soit, rien ne pourrait être fait dans les circonstances, je suppose. Cependant, rien ne pourrait être fait pour le forcer à faire un grand nombre de choses, tel que payer des frais d'entretien ou faire tout autre chose que notre droit civil pourrait l'obliger à faire.

M. Mosley: Il y a des limites à l'efficacité de cette mesure.

Le sénateur Neiman: La question du remariage intervient dans ce contexte, n'est-ce pas?

Le président: Oui, si quelqu'un est un tant soit peu religieux, je suppose qu'ils voudront s'en prévaloir.

Le sénateur Neiman: C'est exact. Il est intéressant de parcourir le mémoire présenté par le B'Nai Brith. On y fait valoir que l'exécution d'un Get n'est pas un acte religieux, bien que cet acte ait de toute évidence des conséquences religieuses en raison de l'incapacité de se remarier dans sa foi ou encore de l'illégitimité des enfants issus de toute autre union. Il est intéressant, à ce point de vue.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Neiman: Je pense que je suis d'accord sur le fond et la forme du projet de loi.

Le sénateur Doyle: C'est une question qui pourrait avoir des répercussions considérables dans le cas de la deuxième femme.

Le président: Je ne vous le fais pas dire. Il entraverait toutes sortes de—

Le sénateur Doyle: L'acceptabilité—

Le président: . . . pour eux de pouvoir avoir accès à toutes les choses—

Le sénateur Doyle: . . . les petits-enfants—

Le président: Dont les petits-enfants pourraient profiter. Il y a la cérémonie où l'on célèbre le fait de devenir un homme, etc.

Le sénateur Neiman: En effet.

[Text]

Senator Stanbury: I was about to ask some questions, but, I think they have been answered by your suggestion that this bill is not intended to cover all situations. I was trying to see how you could force someone to do what he or she does not want to do. With that limitation, I think I do understand the desirability of it.

Senator Lewis: As I understand it, the word "Get" is a Hebrew word.

The Chairman: Yes.

Senator Lewis: It is not an English word. It might be quite appropriate in the English context.

The Chairman: Yes. Mr. Eric Vernon of the Canadian Jewish Congress is here. He might be better qualified than I. I am a member of the faith, but I do not speak the language.

Mr. Eric Vernon, Director, Canadian Jewish Congress: Mr. Chairman, I do not know that it has an exact translation into the English language. It is the usual Hebrew word which refers to this document that our Justice officials here have talked about. However, as I say, I do not know precisely how it is defined in English.

The Chairman: If it is of assistance, Senator Lewis, I recall reading many years ago a decision, if not two decisions from my home province in which the Get was referred to. This is from memory now. It was referred to as a bill of divorce.

Ms. Bryans: Yes. That is what I use as a working definition.

Mr. Vernon: In effect, it is the contractual dissolution of the Jewish marriage.

The Chairman: Yes.

Senator Lewis: We do not intend to have any further witnesses?

The Chairman: No. Everyone is in support. We have, honourable senators, a letter from the Canadian Jewish Congress, a two-paged letter from B'Nai Brith, and a two-paged letter from the Coalition of Jewish Women for the Get. Each of these have documents attached. It was my hope that senators would agree that the various letters would form part of our record; that the briefs themselves would be tabled and, to that extent, would form part of our file but would not be part of the printed record.

Senator Neiman: Yes.

The Chairman: Is that in order?

Senator Beaudoin: There is one question on which I would like to have some information. Freedom of religion, of course, is a basic principle in our Charter of Rights and Freedoms. Here, there is also another principle that is involved, and probably you have said something about it. It is the separation of the state and of religious authorities. To what extent are we concerned, rather, with the question of the separation of religion and the state, rather than the question of freedom of religion? I would like to know a little more about that.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: J'allais poser quelques questions, mais je pense que vous avez déjà répondu en précisant que ce projet de loi ne vise pas toutes les situations. Je tentais de voir comment on pouvait forcer une personne à faire quelque chose qu'elle ne voulait pas faire. Avec cette réserve, je pense que je reconnais le caractère souhaitable de ce projet de loi.

Le sénateur Lewis: Tel que je le comprends, le terme «Get» est un mot de la langue hébraïque.

Le président: Oui.

Le sénateur Lewis: Ce n'est pas un terme anglais. Il pourrait être assez approprié dans un contexte anglais.

Le président: Oui. M. Eric Vernon du Congrès juif canadien est ici. Il est peut-être plus qualifié que moi. Je suis membre de cette religion mais je ne parle pas la langue.

M. Eric Vernon, directeur, Congrès juif canadien: Monsieur le président, je ne sais pas s'il existe une traduction exacte de ce mot dans la langue anglaise. C'est le terme hébreu habituel dont il est fait mention dans ce document et qu'ont utilisé les représentants du ministère de la Justice. Cependant, comme je le disais, je ne sais pas exactement comment il est défini en anglais.

Le président: Si cela peut aider, sénateur Lewis, je me rappelle avoir lu il y a plusieurs années un jugement, si ce n'est pas deux, rendu dans ma province d'origine où il était question d'un Get. Je parle ici de mémoire. On y faisait référence à un acte de divorce.

Mme Bryans: Oui. C'est la définition de travail que j'utilise.

M. Vernon: En effet, c'est la dissolution contractuelle du mariage juif.

Le président: Oui.

Le sénateur Lewis: Nous n'avons pas l'intention d'entendre d'autres témoins?

Le président: Non. Tout le monde appuie le projet de loi. Nous avons, honorables sénateurs, une lettre du Congrès juif canadien, une lettre de deux pages du B'Nai Brith ainsi qu'une lettre de deux pages de la Coalition of Jewish Women en faveur du Get. Des documents sont annexés à chacune de ces lettres. J'espérais que les sénateurs accepteraient que ces diverses lettres soient versées à nos dossiers, que les mémoires eux-mêmes soient déposés et, à ce titre, qu'ils fassent partie de nos archives mais ne figureraient pas dans le compte rendu imprimé.

Le sénateur Neiman: Oui.

Le président: Cela vous convient-il?

Le sénateur Beaudoin: Il y a une question au sujet de laquelle je voudrais certains détails. La liberté de religion, bien entendu, est un principe fondamental de la Charte des droits et libertés. Ici, un autre principe est aussi en jeu et vous avez probablement mentionné quelque chose à ce sujet. C'est la séparation des pouvoirs de l'État et de l'Église. Dans quelle mesure touchons-nous à la question de la séparation entre la religion et l'État plutôt qu'à la question de la liberté de religion. Je voudrais qu'on élabore un peu plus à ce sujet.

[Text]

Ms. Bryans: The Department of Justice and the Minister of Justice have been very concerned about that principle that you mentioned. There has been some criticism of the bill on that basis. Anyone who has criticized it on that basis has never elaborated on it, and some research has been done.

The principle the separation of church and state, in its most discernible form, precludes an official church or even a specially favoured one, but it does not mean that the powers have to be completely separate from each other. There are examples in Canadian law, for example, of our recognition of denominational schools; our recognition of religious marriage. We have two sections of the Criminal Code where the state makes it an indictable offence to publish blasphemous libel, for example.

We looked at the purpose behind the principle of the separation of church and state, which is first to prohibit the state from actively discriminating against or favouring a particular religious group, and concluded that this amendment does not confer material advantage on the Jewish community as a whole. It merely concerns that one act of withholding of the Get as a bargaining chip which is utilized by a few members. The result of this amendment is to place the Jewish community on an equal footing with other groups so that they can apply for civil divorce and have the principles of the Divorce Act apply.

The other purpose behind the principle of separation of church and state is to reinforce freedom of religion. Certainly, for the person deprived of the Get, the amendment enhances their ability to practice their religion.

For the person who is withholding the Get, it does not promote the freedom of their religion, nor does it hamper it because what they are doing here is essentially a non-religious act. They are bargaining with it in a civil forum. We are not restraining them in any way from practising their faith.

Senator Beaudoin: In other words, the bill is in relation to the civil divorce.

Ms. Bryans: Yes.

Senator Beaudoin: It relates, therefore, to an economical aspect and not a religious aspect.

The Chairman: Right.

Senator Beaudoin: So on one side we have the religion, which is taken care of. It is a question of freedom for everybody. Then we have the state. The state is intervening in the civil divorce and on an economical aspect of the divorce. The relations between the two parties remains. The relation remains intact. In other words, there is a separation of the church and state there. I agree with your explanation that we have already in our constitution section 93 where, of course, the denominational schools are protected. That is the way the Fathers of Confederation wanted Canada to be, but there are two different things that are really watertight, if I may say so. All right, I agree with that. That is the right way to consider the legal aspect.

[Traduction]

Mme Bryans: Le ministère de la Justice et le ministre de la Justice ont été particulièrement préoccupés par le principe dont vous faites état. Il y a eu certaines critiques au sujet du projet de loi de ce point de vue. Tous ceux qui ont pu émettre des critiques à ce propos n'ont jamais élaboré plus loin et nous avons dû faire certaines recherches.

Le principe de la séparation de l'Église et de l'État, dans sa forme la plus perceptible, interdit les rapports avec une Église officielle ou même une Église spécialement favorisée, mais cela ne signifie pas que les pouvoirs doivent être complètement séparés les uns des autres. En droit canadien, on a reconnu, par exemple, les écoles confessionnelles et le mariage religieux. Nous avons deux articles du Code criminel où l'État a jugé que la publication d'un libelle blasphématoire, par exemple, était un acte criminel.

Nous avons examiné l'objet visé par le principe de la séparation de l'Église et de l'État, qui est d'abord d'interdire à l'État d'intervenir pour exercer une discrimination à l'égard d'un groupe religieux en particulier, ou de favoriser un tel groupe, et nous avons conclu que cette modification ne conférerait aucun avantage appréciable à la communauté juive dans son ensemble. Elle a trait uniquement à l'acte de ne pas accorder le Get, utilisé à des fins de marchandage par certains membres de cette religion. Cette modification a pour effet de placer la communauté juive sur un pied d'égalité avec les autres groupes de telle sorte qu'elle puisse se prévaloir de la procédure civile de divorce et faire appliquer les principes de la Loi sur le divorce.

L'autre objet visé par le principe de la séparation de l'Église et de l'État est de renforcer la liberté de religion. Certes, pour la personne privée du Get, la modification améliore la possibilité qu'elle puisse pratiquer sa religion.

Pour la personne qui refuse d'accorder le Get, elle n'a pas pour effet de promouvoir la liberté de religion ni de gêner celle-ci parce que l'acte visé a un caractère essentiellement non religieux. Certaines personnes s'en servent pour marchander dans un contexte civil. Nous n'intervenons aucunement pour les empêcher d'observer leur foi.

Le sénateur Beaudoin: En d'autres termes, le projet de loi a trait au divorce civil.

Mme Bryans: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Par conséquent, il a trait à un aspect économique et non à un aspect religieux.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Donc, nous avons d'un côté la religion, dont nous traitons ici. C'est une question de liberté pour tous. Et puis nous avons l'État. L'État intervient dans un divorce civil, au sujet d'un aspect économique. Les relations entre les deux parties demeurent les mêmes. Le rapport reste intact. En d'autres termes, il y a séparation de l'Église et de l'État dans le cas présent. Je suis d'accord avec votre explication que nous avons déjà l'article 93 de notre constitution en vertu duquel, bien entendu, les écoles confessionnelles sont protégées. C'est la façon dont les Pères de la Confédération ont voulu que soit façonné le Canada, mais il s'agit de deux choses différentes qui sont vraiment étanches l'une par rapport à l'autre, si je puis m'exprimer ainsi. Je partage évidemment

[Text]

The Chairman: Senator Cools.

Senator Cools: Thank you. I do not know very much about the Get. I can truly say that I have never heard of the Get.

I am just curious about the build-up and the preparation for the amendment, and I wonder if you could tell me just a little bit about how the Get is obtained. It strikes me that if, within any denomination, there are problems in executing and exercising these various practices or rituals, then the proper solution would be for the denomination to right those wrongs. Perhaps that has gone on for many years and perhaps we are just not informed. If I may, I will use the term "the Jewish church". If there are such tribunals within that church which attend to these matters, it seems to me that their systems and processes are not totally up to scratch. I wonder what efforts have been made to rectify that problem internally, rather than to have the law of the land respond to a religious need?

Ms. Bryans: The same Jewish group who are asking the government for assistance at this time have been active within the religion in trying to address this problem. Rabbis do use moral suasion, senior members of the congregation also apply moral suasion to participate in the Get. That is not always successful.

They have also recently started the practice of counselling couples to sign prenuptial agreements so that, in the case of a separation, the man will offer the Get and the woman will accept it. That is performing an educational function within the Jewish religion, because some people do not know about the Get. It also has moral suasion, but it has not been tested in a court. We do not know if it would hold up in a court.

There is also a problem that, since the Diaspora, the dispersion of the Jews, there is no central rabbinical authority to change the situation. They have also explained to us that the essence of the Get is contained in their scriptures called the Torah, which they consider to be a direct transmission from God and not open to amendment.

The Chairman: Like our constitution, Senator Cools.

Senator Cools: If one goes to a marriage ceremony today, the first part of the ceremony is the betrothal. There was a time several hundreds of years ago when that betrothal was as binding as the marriage. I think we would be hard put if someone were to come forward today and say that, because of Canon Law and because of the Book of Common Prayer or something, I would like the law of the land to now begin to respond to rectify that.

I am just a little curious because, as far as I am concerned, anything that assists and cleans up the process of divorce is

[Traduction]

cette vision. C'est la façon dont il faut envisager l'aspect juridique.

Le président: Sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Merci. Je ne connais pas grand chose au sujet du Get. Je peux dire en toute franchise que je n'ai jamais entendu parler du Get.

Je suis simplement curieuse au sujet des antécédents et de l'élaboration de la modification et je me demandais si vous pourriez m'expliquer brièvement comment s'obtient le Get. Il me semble que si, dans un groupe religieux, des problèmes se posent en rapport avec l'exécution et l'exercice des divers rituels ou pratiques, la solution indiquée serait que le groupe religieux en cause répare ces torts. Cette situation s'est peut-être perpétuée depuis plusieurs années et nous n'en étions tout simplement pas informés. Si je puis, j'utiliserai le terme «Église juive». S'il y a des tribunaux au sein de cette Église qui examinent ces questions, il me semble que leurs mécanismes et procédures ne sont pas tout à fait à la hauteur. Je me demande quels efforts ont été faits pour corriger ce problème au sein même du groupe, plutôt que de recourir à la loi pour répondre à un besoin religieux?

Mme Bryans: Le groupe juif qui a demandé au gouvernement d'intervenir dans ce cas est lui-même intervenu activement auprès des instances religieuses pour tenter de solutionner le problème. Les rabbins recourent à la persuasion morale; les membres plus éminents de la congrégation ont également recours à la persuasion morale pour que le Get soit accordé. Leurs efforts ne sont pas toujours couronnés de succès.

Ils ont aussi commencé plus récemment à offrir des services de counselling aux couples pour qu'ils signent des accords pré-nuptiaux et faire en sorte que, s'il y a séparation, l'homme offrira le Get et la femme l'acceptera. Il s'agit là d'une fonction éducative au sein de la collectivité juive, car certaines personnes ne connaissent pas le Get. Il en résulte aussi une forme de persuasion morale mais celle-ci n'a pas encore été mise à l'épreuve devant les tribunaux. Nous ne savons pas si sa validité serait confirmée par les tribunaux.

Il y a également le problème découlant du fait que, depuis la Diaspora, la dispersion des Juifs, il n'existe aucune autorité rabbinique centrale qui pourrait intervenir pour changer la situation. Ils nous ont expliqué que l'essence d'un Get se trouve dans les écritures, appelées la Torah, considérée comme une communication transmise directement par Dieu et qui ne peut être modifiée.

Le président: Comme notre constitution, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Dans une cérémonie de mariage de nos jours, la première étape est constituée des fiançailles. A une époque, il y a de cela plusieurs centaines d'années, les fiançailles constituaient un engagement aussi rigoureux que le mariage. Je pense que nous aurions de la difficulté si, aujourd'hui, quelqu'un faisait valoir qu'en raison du droit canon, du Rituel de l'Église anglicane ou d'un autre document de ce genre, il serait souhaitable que l'on se serve des lois du pays pour corriger certains points.

Je suis curieuse parce que, en autant que je sois concernée, tout ce qui peut contribuer à faciliter et à épurer les modalités

[Text]

useful. What I am hearing very quietly here is that it is totally impossible to fix a religious matter.

Ms. Bryans: I am on weaker ground here, but I believe that the problem has evolved historically. Hundreds of years ago, a rabbinic court did have civil remedies, but they no longer have civil powers of—

Senator Cools: That was before Canon Law as well.

The Chairman: That is a good thing.

Senator Stanbury: I can understand. It is a different structure. There is no hierarchical structure. There is no system of courts that can deal with the matters centrally. Our friend from the Canadian Jewish Congress may wish to comment. As I understand the Jewish religion, it is very much a congregational religion. Therefore it is very difficult to pull it all together in terms of making that kind of decision.

Senator Doyle: What about the Christian faith. Where were we when all these things weren't done?

The Chairman: Mr. Vernon, I do not know whether you want to comment. I was about to comment as well that it is all rather difficult. I don't think people quite understand that, within the Jewish faith, there are a number of various groupings. I think Senator Stanbury described it best when he said that it is congregational. There are some loose groupings, but there are many, many groups.

Mr. Vernon: Yes, Mr. Chairman. Thank you. I think perhaps one point that ought to be made is that we are dealing here with a development of Jewish law and although we have groupings and denominations as you indicated, there is still one central law which is being interpreted by the different groups. The overwhelming consensus is that this law cannot be changed unilaterally within your religion. The Committee will have to accept it on faith, so to speak, that if we could have, we would. It is really an extraordinary remedy that we are looking for here. As we have indicated on numerous occasions, we think that this bill and its passage through the house, and hopefully the expeditious passage through the Senate, is an example of Parliament at its finest. Here is a minority community within Canadian society expressing a profound need.

I think it should be pointed out that the vast majority of these Get abuse cases deal with adversely-affected women. The government has responded. All parties have given their support, and we look to this as the remedy for dealing with the problem.

One other point that I would make, since I have been given the opportunity, is that there are no religious grounds for denying the Get. I think that is something that is really vital to understand. There are no religious grounds for denying the Get. As the representative from the Justice Department indicated, it is strictly out of spite or for extortionary purposes.

[Traduction]

de divorce me paraît utile. Ce que j'entends dire très sereinement ici c'est qu'il est tout à fait impossible de régler une question religieuse.

Mme Bryans: Je ne suis pas en terrain sûr ici mais je crois que le problème a évolué historiquement. Il y a des centaines d'années, un tribunal rabbinique possédait des recours civils, mais ce n'est plus le cas—

Le sénateur Cools: C'était aussi avant le droit canon.

Le président: C'est une bonne chose.

Le sénateur Stanbury: Je peux comprendre. C'est une structure différente. Il n'y a pas de structure hiérarchique. Il n'y a aucun système de tribunaux qui peut traiter de cette question au niveau central. Notre ami du Congrès juif canadien pourrait vouloir faire des commentaires. Selon ce que j'en sais, la congrégation joue un rôle très important dans la religion juive. Par conséquent, il est très difficile de réaliser un consensus pour en arriver à ce genre de décision.

Le sénateur Doyle: Qu'en est-il de la foi chrétienne? Qu'en était-il lorsque toutes ces choses ne se faisaient pas?

Le président: Monsieur Vernon, je ne sais pas si vous voulez faire des commentaires. J'allais moi-même dire qu'il s'agit là d'une question plutôt difficile. Je ne pense pas que les gens saisissent bien que, dans la religion juive, il y a un certain nombre de regroupements différents. Je pense que le sénateur Stanbury l'a le mieux décrit lorsqu'il a dit qu'elle est axée sur la congrégation. Il y a certains groupes peu structurés, mais le nombre de groupes est important.

M. Vernon: Oui, monsieur le président. Merci. Je pense qu'un point qui mériterait d'être souligné est que nous avons ici affaire à l'évolution de la loi juive et, bien que nous ayons des groupements et des congrégations comme vous l'avez indiqué, il existe toujours une seule loi centrale qui est interprétée par différents groupes. Le consensus très large à ce sujet est que cette loi ne peut être modifiée unilatéralement au sein de la religion. Le Comité devra accepter de bonne foi, pour ainsi dire, notre déclaration à l'effet que si nous avions pu changer quelque chose nous l'aurions fait. Il s'agit véritablement d'un recours extraordinaire que nous envisageons ici. Comme nous l'avons indiqué à plusieurs occasions, nous pensons que ce projet de loi et son adoption par la Chambre et, nous l'espérons, son adoption rapide par le Sénat, constituent un exemple du fonctionnement du Parlement à son meilleur. Nous avons ici une communauté minoritaire au sein de la société canadienne qui exprime un besoin profond.

Je pense qu'il faut signaler que la grande majorité des cas où il y a abus du Get sont préjudiciables à la femme. Le gouvernement a répondu. Tous les partis ont donné leur appui, et nous considérons que cette initiative est le remède requis au problème.

Un autre point que je souhaiterais aborder, puisqu'on m'en a donné l'occasion, est qu'il n'existe aucun motif religieux pour refuser le Get. Je pense que cela est très important à comprendre. Il n'y a aucun motif religieux pour refuser d'accorder le Get. Comme le représentant du ministère de la Justice l'a mentionné, ce geste résulte essentiellement de la rancune ou vise à perpétrer une extorsion. C'est véritablement là l'essence de

[Text]

That is really where the essence of Get abuse lies. Thank you for the opportunity to make those comments.

Senator Cools: In that case, I am glad that I raised it. It certainly provided an opportunity to put that on the record. I assure you that, until this moment, I was not aware that there was not a central place within the Jewish faith where these things could be looked at. There is no college of cardinals.

The Chairman: If there is, I am thinking about it, if I can get support.

Senator Cools: Since there are so many denominations within the Jewish faith, I am wondering whether or not most of the denominations are supportive of this. What about, for example, your Conservative groupings? Are they supportive as well? Not Conservative like Senator Doyle here, but as in Orthodox and Conservatives. What are their feelings?

The Chairman: Conservative and Orthodox are highly supportive of this.

Senator Cools: That is good.

The Chairman: Senators, shall I report this bill without amendment? are we agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'abus du Get. Je vous remercie de m'avoir permis de faire ces commentaires.

Le sénateur Cools: Dans ce cas, je suis contente d'avoir soulevé ce point. Cela nous a donné l'occasion d'en faire état au compte rendu. Je vous assure que, jusque là, je ne savais pas qu'il n'y avait aucune autorité centrale dans la religion juive où ces questions pouvaient être examinées. Il n'y a aucun collège de cardinaux.

Le président: S'il y en a un, j'y réfléchis, on pourrait peut-être me venir en aide.

Le sénateur Cools: Étant donné qu'il y a autant de congrégations au sein de la foi juive, je me demande si elles appuient toutes la présente démarche. Qu'en est-il, par exemple, de vos groupes conservateurs? Est-ce qu'ils appuient aussi cette initiative? Je ne veux pas dire conservateur comme le sénateur Doyle ici présent, mais conservateur dans le sens d'orthodoxe. Quels sont leurs sentiments à cet égard?

Le président: Conservateur et orthodoxe appuient fermement cette initiative.

Le sénateur Cools: C'est bien.

Le président: Messieurs, puis-je faire rapport de ce projet de loi sans modification? Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

APPENDIX "LEG-12-1"

Mr. Paul Bélisle
Clerk
Senate Committees Branch
Senate of Canada
Ottawa

May 25, 1990

Dear Mr. Bélisle:

Canadian Jewish Congress respectfully submits the attached document in support of Bill C-61, An Act to amend the Divorce Act (barriers to religious remarriage.)

We would be grateful if you would circulate this brief to the Hon. Senator Nathan Nurgitz and his colleagues on the Legal and Constitutional Affairs Committee.

Sincerely,

Eric Vernon

BRIEF TO THE SENATE STANDING COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS ON BILL
C-61

Introduction

Canadian Jewish Congress (CJC) is the representative organization of Canada's Jewish community of some 350,000. Since its inception in 1919, Congress has actively fulfilled its mandate as a vehicle for advocacy on a wide range of issues, some specific to our community, many others of wider national scope.

Bill C-61 represents a timely, effective solution to a problem that primarily affects Jewish Canadians. Congress, together with the Coalition of Jewish Women for the Get, has worked hard for several years to see such legislation come to fruition. We regard the passage of Bill C-61 as an example of Parliament at its finest—responding to an expressed need of a community group with co-operative action among all parties to redress a wrong in the name of fairness and equality.

Canadian Jewish Congress, on behalf of the Jewish community of Canada, wholeheartedly endorses this legislation as passed by the House of Commons. Congress leadership has expressed its gratitude to the Government of Canada, including the Prime Minister, the Minister of Justice, and her predecessor, the current Minister of Transport, as well as to all parties in the House for their support of Bill C-61.

Why Is This Legislation Necessary?

The need for Bill C-61 arises out of the particularities of the process of Jewish marriage and divorce. Jewish marriage is essentially a contractual relationship. Under Jewish law, divorce requires a consensual release which must be achieved between the parties, not conferred by the courts. Observant Jews may not enter into a second marriage within their reli-

APPENDICE «LEG-12-1»

Monsieur Paul Bélisle
Greffier
Direction des comités sénatoriaux
Le Sénat
Ottawa

Le 25 mai 1990

Monsieur,

Le Congrès juif canadien vous soumet respectueusement le document ci-joint à l'appui du projet de loi C-61, *Loi modifiant la Loi sur le divorce (obstacles au remariage religieux)*.

Nous vous serions reconnaissants de remettre ce mémoire à l'honorable sénateur Nathan Nurgitz et à ses collègues du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Eric Vernon

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CON-
STITUTIONNELLES RELATIVEMENT AU PROJET DE
LOI C-61

Introduction

Le Congrès juif canadien (CJC) représente les quelque 350 000 personnes qui font partie de la communauté juive du Canada. Depuis sa création en 1919, le Congrès remplit activement son mandat de porte-parole de la communauté relativement à une vaste gamme de questions dont certaines intéressent particulièrement nos membres et dont de nombreuses autres sont de portée nationale.

Le projet de loi C-61 offre une solution opportune et efficace à un problème qui touche principalement les Canadiens juifs. Depuis plusieurs années, le Congrès s'emploie ardemment, de concert avec la *Coalition of Jewish Women for the Get*, à faire adopter une telle loi. L'adoption du projet de loi C-61 constitue à nos yeux l'exemple par excellence du rôle du gouvernement, lequel répond au besoin d'un groupe communautaire par des mesures de coopération avec toutes les parties visées, en vue de redresser un tort au nom de la justice et de l'égalité.

Le Congrès juif canadien, au nom de la communauté juive du Canada, appuie sans réserve le projet de loi adopté par la Chambre des communes. La direction du Congrès a exprimé sa reconnaissance au gouvernement du Canada, y compris le premier ministre, le ministre de la Justice et son prédécesseur, l'actuel ministre des Transports, ainsi qu'à tous les partis de la Chambre pour l'appui qu'ils ont accordé au projet de loi C-61.

Pourquoi cette loi est-elle nécessaire?

La nécessité du projet de loi C-61 tient aux particularités du mariage et du divorce juifs. Le mariage juif établit essentiellement une relation contractuelle. Selon la loi juive, le divorce repose sur le commun accord des parties et non sur une décision des tribunaux. Les Juifs pratiquants ne peuvent se remarier suivant leur religion à moins que leur mariage se termine

gion unless the prior marriage ends through the death of a spouse or is dissolved by the husband giving and the wife receiving a document known as a Get which voids the previous marriage contract.

In recent times, the Canadian Jewish community has witnessed the development of a phenomenon which may be called "Get abuse". This involves the refusal of a spouse to grant or accept a Get to terminate his or her Jewish marriage. This may be done out of spite or animosity or, more likely, as an extortionary tool to extract concessions in a civil divorce on matters such as child custody, support, or property settlement.

The vast majority of these cases, it should be noted, adversely affect women who are barred from remarrying in their faith without a Get and find their children of any subsequent civil marriage deemed illegitimate under Jewish law. Many Canadian Jewish women currently find themselves in this unfortunate position.

Tremendous anguish and hardship are not the only by-products of Get abuse. Such abuse also jeopardizes the integrity of the Divorce Act, in that the Act's principles of support and custody may be subverted by unjust and unwise settlements arising out of bargains over participation in the get process.

Why Is Action Necessary Now?

There is a strong sense of urgency within the Jewish community of Canada over the passage and proclamation of Bill C-61. The distressing ramifications of Get abuse are real and are causing great suffering among Canadian Jewish women denied this document of Jewish divorce. The enactment of similar legislation in the Province of Ontario and the State of New York has dramatically reduced the incidence of Get abuse in those jurisdictions. Canadian Jewish Congress believes that the amendment to the Divorce Act proposed in Bill C-61 will have an immediate and profound impact on the curbing, and ultimate elimination, of Get abuse in Canada.

Canadian Jewish Congress endorses the Justice Department's position that this legislation satisfies the earlier Charter of Rights concerns flowing from Section 2(a), respecting freedom of religion, and Section 15, the guarantee for equality of persons. As well, the numerous other religious groups in Canada canvassed in the course of widespread Justice Department consultations all indicated that the provisions of Bill C-61 will not adversely affect their religious divorce processes.

Conclusion

Canadian Jewish Congress is encouraged by the expeditious passage of Bill C-61 through the legislative process to date. CJC now respectfully urges this Committee and the full Senate of Canada to complete the passage of the legislation quickly, facilitating early Royal Assent and Proclamation. There is widespread Jewish community consensus that this will pave the way for a much-needed remedy for those suffering under the current conditions and that Bill C-61 will ultimately work toward making Get abuse a thing of the past in Canada.

par le décès du conjoint ou qu'une dissolution ait lieu lorsque le mari donne et que la femme reçoit un document appelé le *get*, ce qui annule leur contrat.

Ces derniers temps, la communauté juive canadienne a été témoin de cas d'abus de cette pratique. Il arrive en effet que l'un des conjoints refuse d'accorder ou d'accepter le get qui mettrait fin à son mariage juif. Ce geste peut être inspiré par le dépit ou l'animosité ou, ce qui est plus probable dans un divorce civil, il peut servir à extorquer des concessions au conjoint relativement à la garde des enfants, à la pension ou au partage des biens.

Il faut souligner que la grande majorité de ces cas touchent les femmes, qui ne peuvent se remarier selon leur religion sans obtenir le get et dont les enfants nés d'un subséquent mariage civil sont réputés illégitimes selon la loi juive. Bon nombre de juives canadiennes se trouvent actuellement dans cette situation regrettable.

Outre l'anxiété et les difficultés qu'ils engendrent, les abus entourant le get mettent en péril l'intégrité de la *Loi sur le divorce*; en effet, les marchandages risquent d'entraîner des règlements injustes et mal avisés qui portent atteinte aux principes régissant cette loi en termes d'appui financier et de garde des enfants.

Pourquoi agir maintenant?

La communauté juive du Canada attend avec beaucoup d'impatience l'adoption et l'entrée en vigueur du projet de loi C-61. Les abus entourant le get ont des ramifications déplorables et réelles qui font extrêmement mal aux juives canadiennes incapables d'obtenir le document nécessaire à un divorce juif. En Ontario et dans l'État de New York, l'adoption d'une loi semblable a fait diminuer radicalement les cas d'abus en la matière. Le Congrès juif canadien croit que la modification de la *Loi sur le divorce* proposée dans le projet de loi C-61 contribuera de façon immédiate et profonde à éliminer de semblables situations au Canada.

Le Congrès juif canadien se rallie à l'opinion du ministère de la Justice, selon lequel le projet de loi en question n'enfreint ni le paragraphe 2a) de la Charte des droits relatif à la liberté de religion, ni l'article 15 concernant l'égalité des personnes. De plus, les nombreux autres groupes religieux du Canada interrogés dans le cadre des vastes consultations tenues par le ministère de la Justice ont tous indiqué que les dispositions du projet de loi C-61 n'entraveraient aucunement leur processus de divorce religieux.

Conclusion

Le Congrès juif canadien se réjouit de la rapidité du processus législatif dans le cas du projet de loi C-61 et presse respectueusement le Comité et l'ensemble du Sénat du Canada de compléter les modalités d'adoption afin d'accélérer l'obtention de la sanction royale et l'entrée en vigueur. La grande majorité de la communauté juive estime que les victimes de la situation actuelle y trouveront un recours bienvenu et que le projet de loi C-61 contribuera en définitive à éliminer les cas d'abus entourant le get au Canada.

APPENDIX "LEG-12-2"

COALITION OF JEWISH WOMEN
FOR THE GET

May 23, 1990

The Honourable Nathan Nurgitz
The Senate
Committee on Legal and Constitutional Affairs
Room 276
East Block
Parliament Buildings
Ottawa, Canada
K1A 0A6

Dear Senator Nurgitz,

In a recent conversation with Paul Bélisle, the clerk for the Senate, he informed us that he has scheduled hearings regarding Bill C-61, the Get amendment to the Divorce Act, for Tuesday, May 29, 1990.

Mr. Bélisle inquired if the Coalition wants to appear as witness. We do not wish to delay the process in any way. However, if the committee wishes to hear our presentation we are prepared to come to Ottawa. Having given evidence to the Parliamentary Committee, March 21, 1990, having worked closely with the Justice Department and having read the House of Commons Debates, we feel confident that our concerns have been heard and that the Justice Department has a comprehensive presentation.

The Coalition of Jewish Women for the Get is a task force of women's organizations representing thousands of Canadian citizens. The organizations are B'nai Brith Women, Status of Women Canadian Jewish Congress Quebec Region, Emunah Women, Hadassah-Wizo, Na'amat, Montreal Women's O.R.T. The organizations came together to educate the community and communicate with the government regarding the plight of Jewish women who cannot receive a Get, a Jewish divorce document.

Jewish divorce is a procedure wherein the man and the woman act as independent agents before a Rabbinic Court. The man must initiate the Get, the divorce document, and the woman must accept it. Either party can refuse to participate and thus maintain a barrier to the remarriage of the other. The Get is not a religious document, it involves no affirmation of belief in God. It is merely but essentially the nullifying of a previously entered into contract, namely the Jewish marriage document.

The Get is often used as a bargaining tool in civil divorce cases. The Coalition of Jewish Women for the Get is asking our government to protect Canadian citizens from blackmail and abuse. Bill C-61 when enacted will ensure that no civil divorce will be granted while one party maintains barriers to the religious and marital freedom of the other party. A civil divorce will truly set both partners free.

APPENDICE «LEG-12-2»

COALITION OF JEWISH WOMEN
FOR THE GET

Le 23 mai 1990

L'honorable Nathan Nurgitz
Le Sénat
Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles
Édifice de l'Est, pièce 276
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le sénateur,

Au cours d'un récent entretien, M. Paul Bélisle, greffier du Sénat, nous a informées que le Comité tiendrait des audiences le mardi 29 mai 1990 sur le projet de loi C-61 modifiant la Loi sur le divorce.

M. Bélisle nous a demandé si la Coalition désirait comparaître. Nous ne cherchons aucunement à retarder le processus mais, si le Comité est disposé à entendre notre mémoire, nous viendrons témoigner, à Ottawa. Après avoir comparu devant le Comité parlementaire le 21 mars dernier, travaillé en étroite collaboration avec le ministère de la Justice et lu les textes des délibérations de la Chambre des communes, nous sommes persuadées que nos préoccupations ont été entendues et que le ministère de la Justice a lui-même préparé un mémoire exhaustif.

La *Coalition of Jewish Women for the Get* est un groupe de travail composé de porte-parole d'organismes féminins représentant des milliers de citoyennes canadiennes, à savoir les femmes *B'nai Brith*, le groupe régional du Québec du Congrès juif canadien chargé de la condition féminine, *Emunah Women*, *Hadassah-Wizo*, *Na'amat* et l'O.R.T. des femmes de Montréal. Ces groupes ont pour objectif d'informer la collectivité et de tenir le gouvernement au courant du sort des femmes juives pour qui il est impossible d'obtenir le Get, acte du divorce juif.

Dans le cadre de la procédure de divorce chez les Juifs, les deux parties agissent en leur propre nom devant un tribunal rabbinique. C'est à l'homme qu'il incombe d'entreprendre les démarches en vue de l'obtention du Get, l'acte du divorce, et l'assentiment de la femme est nécessaire. L'une ou l'autre partie peut refuser de prendre part à cette procédure; ce faisant, elle empêche l'autre de contracter un nouveau mariage. Le Get n'est pas un document à caractère religieux; il ne consiste pas en une affirmation de la foi en Dieu. Il n'est ni plus ni moins que l'acte d'annulation d'un contrat antérieur, soit le contrat de mariage juif.

Il arrive souvent que l'on se serve du Get comme d'une arme de négociation dans des divorces civils. La *Coalition of Jewish Women for the Get* demande au gouvernement de protéger les citoyennes canadiennes contre le chantage et l'exploitation. Lorsqu'il sera adopté, le projet de loi C-61 fera en sorte qu'aucun divorce civil ne soit accordé lorsqu'une des deux parties en cause s'oppose à rendre à l'autre sa liberté religieuse et

All sectors of the Jewish community support this bill and look forward to its immediate passage. A census of other religious communities found none to be opposed to the sense and text of this bill.

All three major political parties in the House of Commons have welcomed and supported passage of this bill.

We, therefore, ask you and your committee to expedite passage of Bill C-61. We urge immediate action because we are aware of a number of tragic divorce cases which have no solution other than this bill.

We are enclosing a dossier of the presentations to the Forum on the Get, which took place October 19, 1988.

We are very proud that thus far the Canadian system of law and its government representatives have responded so willingly to the needs of a minority. Jewish women in other countries have contacted us and await successful passage of Bill C-61. They look to Canada to provide leadership in this area and be a model for other democracies.

We appreciate your effort on our behalf.

Sincerely,

Evelyn Brook
Chairperson

Norma Joseph

Religious Consultant

matrimoniale. L'obtention d'un divorce civil permettra aux deux parties d'effectivement retrouver leur liberté.

Tous les secteurs de la communauté juive appuient ce projet de loi et attendent son adoption avec impatience. Un sondage auprès des autres collectivités religieuses n'a révélé aucune opposition à l'objet ou au libellé du projet de loi.

Les trois principaux partis à la Chambre des communes ont accueilli chaleureusement le projet de loi et en ont appuyé l'adoption.

Par conséquent, nous vous demandons, à vous et au Comité, d'accélérer l'adoption du projet de loi C-61. Nous vous exhortons à agir immédiatement pour régler tous les cas tragiques de divorce pour lesquels seul le projet de loi offre une solution.

Vous trouverez ci-joint un dossier des exposés présentés dans le cadre de la tribune sur le Get, qui a eu lieu le 19 octobre 1988.

Nous sommes très heureuses de ce que, jusqu'ici, le système juridique canadien et ses représentants gouvernementaux aient réagi avec tant de compréhension à l'égard des besoins d'une minorité. Les femmes juives d'autres pays nous appuient dans nos efforts et espèrent également que le projet de loi C-61 sera adopté. Elles attendent du Canada qu'il imprime une direction et qu'il serve de modèle à d'autres démocraties.

Nous vous remercions des efforts que vous faites en notre nom et vous prions d'agréer, Monsieur le sénateur, nos salutations distinguées.

La présidente,
Evelyn Brook

La conseillère en matière
religieuse,
Norma Joseph

APPENDIX "LEG-12-3"

The Honourable Senator Nathan Nurgitz
Chairman,
Legal and Constitutional Affairs Committee
East Block, Room 278
Parliament of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

24 May 1990

Most Honourable Senator Nurgitz:

I am writing on behalf of B'nai Brith Canada to indicate our full support for Bill C-61, An Act to amend the Divorce Act (barriers to religious remarriage), which is currently before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

B'nai Brith has long sought amendments to the Divorce Act to limit the possibilities of abuse by recalcitrant spouses, who withhold the *get* and use it as a bargaining tool to exact more favourable settlements and custody rights in divorce proceedings. We have viewed this cruel and objectionable practice as offensive to common decency, and as well, to the letter and spirit of Canada's laws.

B'nai Brith's 1987 study of the problem, a copy of which I am pleased to append, details the extent of the problem and proposes remedies. We are pleased that the Department of Justice saw fit to make use of our research in formulating its proposed amendments to the Divorce Act, in which we fully concur. We take special note of the fact of the proposed amendments' respect for the fundamental freedom of religious expression, and of its care to address the issue of *get* abuse in terms of the offence it entails to the laws of our land, and to the integrity of our courts.

We note as well with great satisfaction the process whereby the amendments were developed, in consultation with Canada's legal community and faith communities. The process and the product are models of what might be accomplished as multiculturalism comes to more fully inform our national existence.

We are grateful to be able to present our views on Bill C-61 through this letter rather than in person. While a meeting with your Committee would have been a great pleasure, the suffering of those awaiting the relief which the legislation will bring is more compelling. It is our hope that the Honourable Senators will see fit to return this Bill to the Senate for third reading at the earliest possible opportunity, and that it might quickly be proclaimed into law.

Most respectfully yours,

Ian J. Kagedan

Director of Government Relations

APPENDICE «LEG-12-3»

L'honorable sénateur Nathan Nurgitz
Président
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles
Édifice de l'Est, pièce 278
Parlement du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Le 24 mai 1990

Monsieur le sénateur,

C'est au nom du groupe *B'nai Brith Canada* que je vous écris pour manifester notre appui total au projet de loi C-61, *Loi modifiant la Loi sur le divorce (obstacles au remariage religieux)*, dont a été saisi le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Il y a longtemps que l'organisme *B'nai Brith* réclame des modifications à la *Loi sur le divorce* afin d'empêcher les époux récalcitrants, dans une procédure de divorce, d'exploiter les circonstances en refusant de donner le *Get* et en l'utilisant comme un outil de négociation pour obtenir un règlement et des droits de garde plus avantageux. Nous considérons cette pratique cruelle et répréhensible comme allant à l'encontre du simple savoir-vivre ainsi que de la lettre et de l'esprit des lois canadiennes.

L'étude que *B'nai Brith* a faite de la question en 1987, document que je joins en annexe, expose la portée du problème et propose des solutions. Nous sommes ravis que le ministère de la Justice a jugé bon de s'inspirer de notre recherche pour formuler ses propres projets de modification à la *Loi sur le divorce*, auxquels nous souscrivons entièrement. Nous avons particulièrement remarqué que les modifications proposées tiennent compte de la liberté fondamentale d'expression religieuse et qu'elles visent à supprimer toute exploitation par le *Get* qui contreviendrait aux lois de notre pays et aliénerait l'intégrité de nos tribunaux.

Nous avons également été heureux de la façon dont s'est déroulé le processus d'élaboration des modifications, c'est-à-dire en consultation avec des représentants du milieu juridique et des communautés religieuses. Tant le processus suivi que le résultat obtenu montrent les aspects les plus enrichissants du multiculturalisme.

Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre opinion sur le projet de loi C-61 par lettre plutôt qu'en personne. Bien que nous aurions été ravis de témoigner devant le Comité, les épreuves qu'affrontent tous ceux qui attendent d'être secourus par le projet de loi sont prioritaires. Nous espérons que les honorables sénateurs ne tarderont pas à renvoyer le projet de loi en troisième lecture au Sénat afin qu'il prenne force de loi le plus tôt possible.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le directeur des relations avec
le gouvernement,
Ian J. Kagedan



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. R. G. Mosley, Senior Counsel, Criminal and Family
Law Policy;

Ms. Wendy Bryans, Counsel, Family Law Policy Section.

Du ministère de la Justice:

M. R. G. Mosley, avocat-général principal, Sous-direction
de la politique en matière du droit pénal et familial;

M^{me} Wendy Bryans, avocat, Section de la politique—droit
de la famille.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional
Affairs**

**Affaires juridiques
et
constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Wednesday, May 30, 1990

Le mercredi 30 mai 1990

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Second Proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code
(arson)

Projet de Loi C-53, Loi modifiant le Code
criminel (incendie criminel)

FIFTEENTH REPORT OF THE
COMMITTEE

QUINZIÈME RAPPORT DU
COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL
AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 15, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (arson).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 15 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (incendie criminel).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Nurgitz, propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 30, 1990
(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Bar Association:

Mr. Terence A. Wade, Director, Legislation & Law Reform.

From the Department of Justice:

Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review.

The Committee proceeded to consider Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (arson).

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Lewis moved that the Chairman report Bill C-53 to the Senate without amendment.

The question being put on motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 5:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 MAI 1990
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

Également présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association du Barreau canadien:

M. Terence A. Wade, directeur de la législation et de la réforme du droit.

Du ministère de la Justice:

M. Vince Del Buono, avocat-conseil, Révision du droit pénal.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (incendie criminel).

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose que le président fasse rapport du projet de loi C-53 au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 5, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 31, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (arson), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 15, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 31 mai 1990

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (incendie criminel), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 15 mai 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 30, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-53, to amend the Criminal Code (arson), met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the said bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we are continuing our study of Bill C-53, an act to amend the Criminal Code regarding arson. Today, we will hear again from Mr. Del Buono, part of whose presentation we heard yesterday. Our first witness, however, is Mr. Terence Wade from the Canadian Bar Association. Mr. Wade is the Director of the Legislation and Law Reform section of the Canadian Bar Association.

Mr. Terence A. Wade, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: Thank you, Mr. Chairman. I regret that the Canadian Bar Association does not have entertaining or lurid slides to show you. I understand you were treated to that last week.

We should like to make it clear at the outset that the Canadian Bar Association supports this bill very strongly, subject to our objections to the proposed section 436. The rest of the bill, so far as the bar is concerned, is most welcome in that it brings the arson provisions of the Criminal Code finally into the Twentieth Century. We are as glad as anybody else that vegetable stacks and such things will finally disappear. However, our objections to the proposed section 436 are serious and profound.

The thrust of proposed section 436 is to predicate criminal liability upon negligence, and to test that liability by an objective standard. In the opinion of the Canadian Bar Association, this flies in the face of the nature of criminal liability, which has purported to punish intentional, and not negligent, acts on the basis that a blameworthy state of mind, or *mens rea* exists. As Chief Justice Dickson said in the 1978 case of *Leary v The Queen*, this requirement is "common to all civilized penal systems". I am sure that, as Canadians, we would like to think of our penal system as civilized.

We recognize that the Law Reform Commission has proposed negligence as a basis of criminal liability in a recent report, but we would emphasize that that proposal is in the context of a totally new structure for criminal liability in general, and would only be used as a basis for liability for personal injury, not property damage, as this bill proposes to do. We also acknowledge that section 219 of the Criminal Code creates an independent offence of criminal negligence. However, we would again stress very strongly that section 219 creates an offence of criminal negligence for death and bodily harm only.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 30 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi C-53 visant à modifier le Code criminel (incendie criminel), se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier ledit projet.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel en matière d'incendie criminel. Aujourd'hui, nous entendons encore M. Del Buono, dont nous avons entendu une partie de l'exposé hier. Mais nous recueillerons tout d'abord le témoignage de M. Terence Wade de l'Association du Barreau canadien. M. Wade est directeur de la section Législation et réforme du droit de l'Association du Barreau canadien.

M. Terence A. Wade, directeur, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis désolé que l'Association du Barreau canadien n'ait pas de diapositives divertissantes ou «flamboyantes» à vous passer. Il paraît que vous avez eu droit à une projection la semaine dernière.

Nous tenons tout d'abord à préciser que l'Association du Barreau canadien souscrit très énergiquement à ce projet de loi, sous réserve des objections que nous avons à formuler en ce qui a trait à l'article 436. Le reste du projet, en ce qui concerne le Barreau, est accueilli avec beaucoup de faveur parce qu'il permettra enfin d'adapter aux réalités du XX^e siècle les dispositions du Code criminel relatives au crime d'incendie. Nous sommes tout aussi heureux que n'importe qui de voir enfin disparaître du Code les tas de légumes et les choses de ce genre. Nous n'en avons pas moins des objections sérieuses et profondes à formuler relativement à l'article 436 du projet.

L'article 436 du projet de loi a essentiellement pour objet de fonder la responsabilité criminelle sur la négligence, responsabilité qui serait établie d'après une norme objective. De l'avis de l'Association du Barreau canadien, l'esprit de cet article va à l'encontre de la notion de responsabilité criminelle, selon laquelle on est censé punir les actes commis non pas par négligence mais intentionnellement, dans un état d'esprit répréhensible. Comme le faisait remarquer le juge en chef Dickson en 1978 dans l'affaire *Leary c. la Reine*, ce principe «existe dans tous les systèmes de droit pénal civilisés». En tant que Canadiens, nous aimerions croire, j'en suis sûr, que notre système pénal est civilisé.

Nous reconnaissons que la Commission de réforme du droit a proposé récemment dans un rapport que la négligence soit considérée comme un facteur de responsabilité criminelle, mais nous aimerions souligner que cette proposition s'inscrit dans le contexte d'une structure complètement renouvelée pour l'établissement de la responsabilité criminelle en général et que le principe pourrait s'appliquer seulement dans le cas de dommages à la personne, et non pas de dommages matériels, comme ce projet de loi l'envisage. Nous admettons aussi que l'article 219 du Code criminel fait de la négligence criminelle une

[Text]

Again, this bill is different, in that it would create an offence predicated on negligence for property damage.

There are two relatively recent cases of the Supreme Court of Canada to which we refer in our brief, the *Tutton* case and the *Waite* case. In those cases, the Supreme Court of Canada has acknowledged that negligence is a concept which may play a role in the criminal law. However, both cases dealt with section 219 of the Criminal Code and, if I may repeat, section 219 would impose criminal liability for negligence only in the case of death or bodily harm; not property damage, as this bill proposes.

What does an objective standard mean in this context? We are talking about negligence and about predicated criminal liability on an objective standard. Perhaps the best way to illustrate it is by way of a short example. Suppose an offence were committed by a person with slight mental retardation, but who was, however, fit to stand trial. If the ordinary criminal requirement of intent, *mens rea*, applies, the question for the court in that case would be: Did this accused, in his own mind, intend to steal, kill, assault, forge, or whatever the offence may be? In other words, the subjective standard, the intent required for criminal offences, would oblige the court to take into consideration that they were dealing with a person with some slight mental retardation.

If I could invite you to turn now to the wording of the proposed section 436, liability would be predicated on "... a marked departure from the standard of care that a reasonably prudent person would use ..."; in other words, an objective standard. The standard is not that of the particular accused but of a reasonably prudent person. In other words, the accused that I mentioned, who was slightly retarded but fit to stand trial, or perhaps aged and slightly senile, would be judged not by his own capacity but by the standard of a reasonably prudent person—an objective standard.

This language in the proposed section 436 of the bill does reproduce language from one of the judgments in the Supreme Court of Canada, in the *Tutton* case to which I referred. In the *Tutton* case, I should emphasize, the Supreme Court of Canada was evenly divided on whether a subjective or an objective test was appropriate. That, the Canadian Bar Association would submit to you, is a very shaky foundation indeed on which to rest new legislation—an evenly-divided Supreme

[Traduction]

infraction en soi. Toutefois, nous aimerions encore insister très fortement sur le fait que la négligence criminelle ne constitue une infraction, aux termes de l'article 219, que quand elle cause la mort ou des lésions corporelles. La différence, là encore, c'est que le projet de loi considérerait comme une infraction le fait de causer des dommages matériels par négligence.

Nous faisons référence dans notre mémoire à deux décisions rendues très récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Tutton* et l'affaire *Waite*. Dans ces deux causes, la Cour suprême du Canada a reconnu que la négligence est un concept qui peut jouer un rôle en droit criminel. Dans les deux cas, toutefois, la procédure avait été engagée en application de l'article 219 du Code criminel. Or, en vertu de cet article 219, si vous me permettez de le répéter, il n'y aurait responsabilité criminelle pour négligence que dans le cas d'un décès ou de lésions corporelles, et non pas de dommages matériels, ainsi qu'il est prévu dans le projet de loi.

Que signifie une norme objective dans ce contexte? Il est question de négligence, et l'on se propose de fonder la responsabilité criminelle sur une norme objective. La meilleure façon d'illustrer le problème serait peut-être de donner un bref exemple. Supposons qu'une infraction a été présumément commise par une personne présentant une déficience mentale légère mais qui, néanmoins, serait apte à subir un procès. Si la condition habituellement requise pour conclure à une infraction criminelle, l'intention, s'appliquait, la question que le tribunal devrait trancher en l'occurrence serait la suivante: L'accusé avait-il l'intention, en toute lucidité, de commettre un vol ou un meurtre, de se livrer à des voies de fait ou encore de se rendre coupable de faux ou de quelque autre infraction qu'on lui impute? En d'autres termes, la norme subjective, l'intention requise pour qu'on puisse conclure à une infraction criminelle, obligerait le tribunal à prendre en considération le fait qu'il a affaire à une personne présentant une quelconque déficience mentale légère.

Puis-je vous inviter à tourner maintenant votre attention vers le libellé de l'article 436 du projet de loi, en vertu duquel un accusé pourrait être reconnu coupable de négligence pour s'être écarté «de façon marquée du comportement normal qu'une personne prudente adopterait»—c'est-à-dire d'après une norme objective. La norme ne serait pas le comportement de l'accusé lui-même mais d'une personne raisonnablement prudente. En d'autres termes, l'accusé dont j'ai parlé, qui présentait une déficience légère mais était apte à subir un procès, ou qui aurait pu être une personne âgée et légèrement sénile, serait jugé non pas d'après ses propres capacités, mais d'après les capacités normales d'une personne prudente—ce qui serait une norme objective.

Le texte de l'article 436 du projet de loi reprend les termes employés dans le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Tutton* que j'ai citée. Dans l'affaire *Tutton*, j'aimerais le souligner, la Cour suprême était également partagée entre l'opportunité d'un critère subjectif et celle d'un critère objectif. Ce jugement, vous ferait valoir l'Association du Barreau canadien, offre des assises vraiment très peu solides sur lesquelles faire reposer une nouvelle disposition de la

[Text]

Court and the author of the language used in the bill no longer serving as a member of that court.

The Chairman: Is that not the case, really, with huge volumes of law? If we apply that principle, should we not all go home?

Mr. Wade: I think we would submit to you that an evenly-divided court is a shakier foundation, perhaps, than most.

Senator Neiman: That part we accept.

The Chairman: I was wondering what I was to tell Chief Justice Dickson when I see him next week—"It's been nice knowing you, but you didn't count for much"?

Mr. Wade: Perhaps the point I was trying to make was put rather badly.

Quite apart from the Canadian Bar Association's objections to this new basis of liability, namely, negligence, we would also submit that section 436 may well be judged unconstitutional at the first opportunity that the courts have to address that question. The leading case is *The Queen v. Vaillan Court*, decided in 1987, in which the Supreme Court of Canada struck down the constructive murder provisions of the Criminal Code because, in the court's opinion, those provisions did not even meet a threshold test of an objective standard for criminal liability. That was the basis of the decision. However, there was considerable *dicta* in the case, which, in our submission, should serve as a warning to legislators in this respect, that even if an objective test had been satisfied in the *Vaillancourt* case, it would likely not have withstood, in any event, attack under section 7 of the Charter of Rights and Freedoms.

Section 7 of the Charter, of course, guarantees the application of principles of fundamental justice. There were similar statements made by the Supreme Court of Canada in a recent decision, *Buttar*, a decision which was handed down on December 21 last year.

In addition, we would draw your attention to the fact that at least five court of appeal decisions striking down other provisions of the Criminal Code based upon a "reasonable person" test, have been decided by the Supreme Court since the *Vaillan Court* decision, in reliance upon that decision. Those are noted at page 8 of our submission.

In the submission of the Canadian Bar Association—and I have been enjoined by those who have sent me here to use this language—it is silly to rest an ostensible reform on such shaky constitutional grounds, especially when the proposed reform, as I have pointed out, also undermines the foundation on which criminal liability has always been built; namely, that of intent or a blameworthy state of mind.

[Traduction]

loi—la Cour suprême était partagée également et l'auteur des propos repris dans le projet de loi n'en fait plus partie.

Le président: Est-ce qu'il n'en vas pas ainsi, à vrai dire, pour des quantités énormes de textes de loi? Si nous appliquions ce principe, ne devrions-nous pas tous rentrer chez nous?

M. Wade: Nous pourrions vous faire observer, je pense, que les avis également partagés d'un tribunal offrent peut-être les assises les moins solides qu'on puisse trouver.

Le sénateur Neiman: Cela, nous en convenons.

Le président: J'étais en train de me demander ce que j'allais dire au juge en chef Dickson lorsque je le verrais la semaine prochaine: «J'ai été enchanté de faire votre connaissance, mais votre avis n'a pas pesé lourd!»

M. Wade: Peut-être me suis-je plutôt mal exprimé.

Tout à fait indépendamment des objections de l'Association du Barreau canadien à l'imposition de ce nouveau critère de responsabilité, la négligence, nous aimerions faire remarquer en outre que l'article 436 pourrait bien être jugé inconstitutionnel dès que les tribunaux auront à se pencher sur la question. L'affaire de la *Reine c. Vaillancourt* est le cas d'espèce qui fait autorité. Dans la décision qu'elle rendait en 1987 au sujet de cette affaire, la Cour suprême du Canada déclarait nulles les dispositions du Code criminel permettant de conclure à un meurtre par déduction, car, à son avis, elles ne posaient même pas le critère préliminaire objectif pour l'établissement de la responsabilité criminelle. Tel était le fondement de la décision. Toutefois, il y a eu de nombreuses remarques incidentes dans cet arrêt, ce qui, selon notre thèse, devrait servir d'avertissement aux législateurs, car même si l'on avait appliqué un critère objectif dans l'affaire *Vaillancourt*, il n'aurait probablement pas été défendable, de toute façon, suivant les principes énoncés dans l'article 7 de la *Charte des droits et libertés*.

L'article 7 de la Charte, garantit, il va de soi, l'application des principes de la justice fondamentale. Des opinions semblables ont été exprimées par la Cour suprême du Canada dans une décision récente au sujet de l'affaire *Buttar*, décision qui a été rendue le 21 décembre dernier.

J'aimerais en outre attirer votre attention sur le fait que, depuis le jugement rendu dans l'affaire *Vaillancourt*, au moins cinq décisions rendues par des cours d'appel ont déclaré nulles d'autres dispositions du Code criminel posant le critère du comportement normal d'une «personne raisonnable» et ont été tranchées par la Cour suprême. Ces décisions sont citées en page 9 de notre mémoire.

Comme il en ressort du mémoire de l'Association du Barreau canadien—et ceux qui m'ont délégué ici m'ont enjoint d'utiliser ces termes—il serait ridicule de faire reposer une prétendue réforme sur des fondements constitutionnels aussi peu solides, d'autant que la réforme projetée, ainsi que je l'ai déjà signalé, sape les principes qui ont toujours servi de base à l'établissement de la responsabilité criminelle, savoir la mauvaïse intention ou l'existence d'un état d'esprit répréhensible.

[Text]

That, Mr. Chairman, completes my opening statement. I would be very pleased to respond to any questions.

The Chairman: I have just one question for clarification. You have said that section 219 of the Criminal Code placed criminal liability, in the event of the occurrence of death or bodily harm, in a situation of negligence. Was that section one of those struck down in any of these cases to which you have referred?

Mr. Wade: No.

The Chairman: So that is still a sort of living, breathing example of criminality by negligence?

Mr. Wade: It is indeed, but one would suspect that the court has given warnings in subsequent cases that the section 7 Charter issue was not an issue in that case. There have been indications from the court that that provision might well not withstand a section 7 challenge.

The Chairman: Your position would be that you would make the same case against section 219 of the Criminal Code, is that right?

Mr. Wade: Indeed, yes, and we believe that the Supreme Court may well take that decision in the future. Of course, one can never predict with any certainty.

Senator Stanbury: If I understand correctly, you are making a distinction between sections 219 and 436. You are making the distinction that section 219 does not deal with property?

Mr. Wade: Yes.

The Chairman: It seems to me that an offence under section 219 would be a more serious one. It carries a greater penalty, does it not?

Mr. Wade: A substantial penalty is contemplated in the case of section 436, of course.

The Chairman: But section 219, I assume, carries life.

Senator Neiman: I think it would be useful to know just what section 219, is about. It is defined very narrowly in your presentation.

The Chairman: It would seem that under section 219 you are imposing a more severe penalty and it is a more serious offence.

Mr. Wade: In our submission, section 219 stands as an independent section of the Criminal Code. It is not in a hierarchy of offences, which is somewhat different from section 436. Section 436 would also impose liability on the basis of mere negligence for property damage.

There was another aspect of this to which it would be appropriate to draw the committee's attention. Liability under section 436 would extend to, and again I quote:

"Every person who owns, in whole or in part, or controls property . . ."

[Traduction]

Ainsi s'achève, monsieur le président, ma déclaration préliminaire. Je serais très heureux de répondre à toutes vos questions.

Le président: J'aurais seulement besoin d'un éclaircissement. Vous avez dit que l'article 219 du Code criminel établit le principe de la responsabilité criminelle dans le cas où un décès ou des lésions corporelles ont été provoqués par la négligence. Cet article est-il un de ceux qui ont été déclarés nuls dans l'une ou plusieurs des affaires que vous avez citées?

M. Wade: Non.

Le président: Alors, il s'agit en quelque sorte d'un autre exemple vivant, éloquent de négligence criminelle?

M. Wade: En effet, mais on peut imaginer que le tribunal aurait pris soin de mentionner dans les affaires ultérieures que l'article 7 de la Charte n'était pas en litige en l'occurrence. Les opinions émises par le tribunal donnent à penser que cette disposition pourrait bien ne pas résister à une contestation fondée sur l'article 7.

Le président: Donc, vous présenteriez les mêmes arguments contre l'article 219 du Code criminel, c'est bien votre position n'est-ce pas?

M. Wade: C'est juste, oui, et nous croyons que la Cour suprême pourrait bien adopter cette position dans l'avenir. Naturellement, on ne peut jamais prédire avec certitude.

Le sénateur Stanbury: Si je comprends bien, vous faites une distinction entre les articles 219 et 436. La différence, selon vous, c'est que l'article 219 ne traite pas des dommages matériels?

M. Wade: Oui.

Le président: Il semble qu'une infraction à l'article 219 serait plus grave. Elle entraîne une peine plus sévère, n'est-ce pas?

M. Wade: Lorsqu'il y a une infraction à l'article 436, on envisage une lourde peine, certes.

Le président: Mais, si je ne m'abuse, une infraction à l'article 219 peut entraîner l'emprisonnement à perpétuité.

Le sénateur Neiman: Je crois qu'il serait utile de savoir de quoi il est question au juste dans l'article 291. La définition qu'en donne votre exposé est très limitée.

Le président: Il semblerait que la peine imposée aux termes de l'article 219 soit plus sévère car l'infraction serait plus grave.

M. Wade: Dans notre mémoire, l'article 291 est présenté comme un article indépendant du Code criminel. L'infraction visée ne fait pas partie d'une hiérarchie d'infractions; elle diffère donc quelque peu de l'infraction prévue par l'article 436 du projet de loi. En vertu de l'article 436, une personne pourrait également se rendre responsable de dommages matériels par simple négligence.

Il y a un autre aspect de la question sur laquelle il conviendrait d'attirer l'attention du comité. Aux termes de l'article 436, la responsabilité s'étendrait, et là encore je cite,

« . . . » au responsable d'un bien — ou au « propriétaire de la totalité ou d'une partie d'un tel bien . . . »

[Text]

Ownership of property, of course, to take one example, might be legal or beneficial. What this provision means is that every beneficiary of a trust, for example, is an owner of property and is potentially liable, criminally, for negligence under section 436.

Senator Beaudoin: Is that clear cut in common law?

Mr. Wade: Yes, it is very clear cut in common law. So, too, I believe, would shareholders, although the question may not be as clear as that of trust beneficiaries. Here I am referring even to shareholders of widely-held corporations, who certainly have an ownership interest in the corporation and might, under this section, be held liable for mere negligence for acts which have been essentially perpetrated by the controllers of the corporation.

The Chairman: You would still have to be negligent yourself.

Senator Lewis: That is not what he said.

Mr. Wade: I would like to give an example. Let us suppose I am the beneficiary of a relatively large family trust. The trustees are in Vancouver; the property belonging to the trust is in Vancouver and I am domiciled in Ottawa. I have little knowledge of the management of the trustee properties and what might be done to comply with fire safety standards, municipal by-laws or whatever. Let us suppose again that the trustees do not maintain these properties up to a proper standard. Let us suppose further that the trustees are operating almost as slum landlords. Is it possible that I, as a trust beneficiary, might still be found liable under section 436? Negligence, let us not forget, is an act of omission, because I have not verified what the trustees are doing in managing that property.

We should not forget in this context that negligence is defined by omission, not an act of commission. We believe that that possibility, astounding as it may sound at first instance, is nevertheless there under the proposed section 436.

Our overriding problem is that we do believe—and our suggested amendment carries this through—that there are other ways of attacking directly the problem which this bill seeks to attack, principally, the problem of slum landlords who do not maintain property up to fire safety standards. Our amendment, we believe, proposes a way of getting at that problem which does not raise the constitutional problems of section 436. Our amendment goes directly to the root of the problem, which section 436 intends to attack.

Senator Beaudoin: Do you relate that to sections of the Charter within the constitutionality of the section at issue in this case?

Mr. Wade: The proposed section 436?

[Traduction]

Il va sans dire que la propriété du bien en question pourrait, par exemple, constituer un droit légal ou un droit d'usufruit. Ce que signifie cette disposition, c'est que tout bénéficiaire d'un fidéicommis, par exemple, est le propriétaire d'un bien et qu'à ce titre il est susceptible de se rendre coupable de négligence criminelle en vertu de l'article 436.

Le sénateur Beaudoin: La question est-elle nettement définie en common law?

M. Wade: Oui, elle est très nettement définie en common law. Tout comme, je le crois, la question des actionnaires, bien que la règle puisse ne pas être aussi claire que dans le cas des bénéficiaires de fidéicommis. Ici, j'inclus même les actionnaires de sociétés ouvertes à grand nombre d'actionnaires, qui ont certainement des parts dans la société et pourraient, en vertu de cet article, être tenus pour responsables de simple négligence relativement à des actes perpétrés essentiellement par les actionnaires majoritaires de la société.

Le président: Il faudrait néanmoins avoir fait preuve soi-même de négligence.

Le sénateur Lewis: Ce n'est pas ce qu'il a dit.

M. Wade: J'aimerais donner un exemple. Supposons que je suis bénéficiaire d'un patrimoine familial relativement important en fiducie. Les fiduciaires sont à Vancouver, la propriété se trouve à Vancouver et je suis domicilié à Ottawa. Je ne suis guère au courant de la façon dont les fiduciaires administrent les biens et ce qu'il faudrait faire pour respecter les normes de sécurité incendie, les règlements municipaux ou toutes autres règles du genre. Supposons aussi que les fiduciaires n'entretiennent pas les biens convenablement. Supposons en outre qu'ils les exploitent à peu près comme des propriétaires de taudis. Est-il possible qu'à titre de bénéficiaire je sois exposé quand même à des poursuites en vertu de l'article 436? La négligence, ne l'oublions pas, est un acte d'omission dont je pourrais être déclaré responsable pour n'avoir pas vérifié ce que font les fiduciaires dans l'administration de la propriété.

Nous ne devons pas perdre de vue dans ce contexte que la négligence se définit comme le fait d'omettre, et non pas de commettre, un acte. Nous croyons que cette éventualité, aussi ahurissante qu'elle puisse sembler à première vue, n'en existe pas moins aux termes de l'article 436 du projet de loi.

Ce que nous voulons faire ressortir avant tout, c'est que nous croyons réellement—et l'amendement que nous proposons va dans ce sens—nous croyons qu'il y a d'autres façons de s'attaquer directement au problème que le projet de loi tente de résoudre, principalement le problème des propriétaires de taudis qui n'entretiennent pas leur propriété conformément aux normes de sécurité incendie. Notre amendement offre, à notre avis, une façon de venir à bout de ce problème qui ne soulèverait pas les mêmes difficultés constitutionnelles que l'article 436. Notre amendement va directement à la source du problème que l'article 436 vise à faire disparaître.

Le sénateur Beaudoin: Établissez-vous un rapport entre la constitutionnalité de l'article en cause et les articles de la Charte?

M. Wade: L'article 436 du projet de loi?

[Text]

Senator Beaudoin: When you say it is unconstitutional, is it vis-à-vis section 7 of the Charter?

Mr. Wade: We believe it is potentially liable to be struck down.

Senator Beaudoin: You rely on the *Vaillancourt* case. Which word of section 7 is in issue?

Mr. Wade: We are of the opinion that the Supreme Court may well decide, as have provincial courts of appeal, that imposing an objective standard for criminal liability is in itself a denial of fundamental principles of justice, because criminal liability has always been predicated on a blameworthy state of mind.

Senator Beaudoin: It is the objective test that you are referring to that would be against the principle of natural justice? That is, the *B.C. Motor Vehicle* case?

Mr. Wade: Yes.

Senator Beaudoin: It refers more to the *B.C. Motor Vehicle* case than the *Vaillancourt* case. *Vaillancourt* is not constructive murder.

Mr. Wade: That is correct. In *Vaillancourt*, the constructive murder provisions were struck down because they did not meet an objective test. However, there were further dicta from the court, that even if they had met an objective test, there would likely have been problems with section 7 because an objective test might not, in a criminal context, satisfy section 7 of the Charter. So *Vaillancourt* was, in some sense, the catalyst which led to those other decisions because of the dictum in the case.

Senator Beaudoin: Is it a battle between the objective test and the subjective test? There is an expression in French “*sexes des anges*”.

Mr. Wade: I would very politely like to decline to answer that question, Senator Beaudoin, on the basis that the Canadian Bar Association is a non-sexist organization.

Senator Beaudoin: That means to have a refined distinction.

Mr. Wade: In English I believe the expression is “angels on the head of a pin.”

Senator Beaudoin: Is that what is involved here?

Mr. Wade: Yes. In our submission we agree with you that it is a fine constitutional point. However, the bottom line is why rely on such a fine constitutional point for validity of the proposed section 436 when we believe there are ways to achieve the same objective, as in our proposed amendment, by avoiding completely the potential constitutional traps. We do endorse the objective of this bill, which is to ensure compliance with fire safety standards in difficult housing conditions, or whatever.

Senator Flynn: Mr. Chairman, I always welcome the opinion of the Canadian Bar Association. I am curious as to the

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous dites qu'il est inconstitutionnel, est-ce par rapport à l'article 7 de la Charte?

M. Wade: Nous croyons qu'il peut être déclaré nul.

Le sénateur Beaudoin: Vous pensez à l'arrêt *Vaillancourt*. Quel mot de l'article 7 occasionne un litige?

M. Wade: Nous croyons que la Cour suprême peut bien décider, comme l'ont fait les cours d'appel provinciales, que l'imposition d'un critère objectif à l'égard de la responsabilité criminelle équivaut à une négation des principes fondamentaux de justice, parce que la responsabilité criminelle a toujours été fondée sur l'état d'esprit répréhensible.

Le sénateur Beaudoin: C'est le critère objectif que vous soulevez qui irait à l'encontre du principe de la justice naturelle. C'est-à-dire la *B.C. Motor Vehicle Act*.

M. Wade: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Cela se rapporte plus à la *B.C. Motor Vehicle Act* qu'à l'affaire *Vaillancourt*, qui n'a pas trait à un meurtre par interprétation.

M. Wade: C'est exact. Dans l'arrêt *Vaillancourt*, les dispositions relatives au meurtre par interprétation ont été déclarées nulles, parce qu'elles ne satisfaisaient pas à un critère objectif. Cependant, la Cour a formulé d'autres remarques incidentes indiquant que même si elles avaient été conformes à un critère objectif, il y aurait eu vraisemblablement des problèmes en ce qui concerne l'article 7, parce qu'un critère objectif ne peut, dans un contexte de droit pénal, être conforme à l'article 7 de la Charte. Aussi, l'arrêt *Vaillancourt* a été en quelque sorte le catalyseur des autres décisions, à cause des remarques incidentes prononcées sur la cause.

Le sénateur Beaudoin: Le débat se résume-t-il au critère objectif et au critère subjectif? En français, on parle du «*sexes des anges*».

M. Wade: Je préfère, avec tout le respect que je vous dois, ne pas répondre à cette question, Sénateur, parce que l'Association du Barreau canadien est une organisation non sexiste.

Le sénateur Beaudoin: Cela signifie qu'il faut établir une distinction subtile.

M. Wade: En anglais, je crois que l'expression est «angels on the head of a pin.»

Le sénateur Beaudoin: Est-ce ce dont il est question?

M. Wade: Oui. Dans notre mémoire, nous convenons comme vous qu'il s'agit d'un point constitutionnel valable. Cependant, il importe de déterminer pourquoi il faut s'en remettre à un point constitutionnel aussi valable en ce qui concerne la validité de l'article 436, tel qu'il est proposé, alors qu'à notre avis, il y a moyen d'atteindre le même objectif par le truchement de l'article que nous proposons, en évitant complètement les pièges constitutionnels. Nous endossons l'objectif de ce projet de loi qui est d'assurer le respect des normes de sécurité en matière d'incendies dans des conditions de logement difficiles ou autres.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, j'accueille toujours favorablement l'avis de l'Association du Barreau cana-

[Text]

process of the association in expressing an opinion on a matter such as this one. I suppose you are a member of a committee?

Mr. Wade: The comments which produced the submission and the direction for the submission primarily came from the National Criminal Justice Section. The final submission was passed by the Constitutional Law Section of the association.

For the last couple of years, the bar no longer works by special committees struck to examine legislation, but works through its national sections which provide a much wider basis for comment and representation. The Criminal Justice Section, for example, has 15,000 or 16,000 members, and represents both defence and Crown counsel.

Senator Flynn: How many lawyers are involved in the study of a problem such as this?

Mr. Wade: This submission was initially directed by the national executive of the Criminal Justice Section, in consultation with the executives of each provincial Criminal Justice Section. There would have been at least 120 elected criminal justice representatives involved. There would have been at least 30 who looked very closely at it and did the work, but they were representative of all sections across the country. In that respect, we do believe we speak for the Criminal Justice Section.

Senator Flynn: How long has this been before the bar?

Mr. Wade: It was first raised with the Criminal Justice Section by the then minister at the annual meeting in Vancouver, and there were considerable discussions.

Senator Flynn: Was that last September?

Mr. Wade: It was in August of 1989. The submission has been in preparation since the bill was first introduced in the House of Commons.

Senator Flynn: Was the preparation of the brief the responsibility of a rather small group?

Mr. Wade: Direction came from the national section on behalf of all the provincial sections. I can assure you that all of the provincial sections were consulted in the preparation of this submission. They all saw the final brief. The actual writing of it was done by the Legislation and Law Reform department of the national office, but direction was taken at all times from the Criminal Justice Sections.

Senator Flynn: Nevertheless, I have seen opinions of the Canadian Bar that do not necessarily represent that of all of the members.

Mr. Wade: I acknowledge that, but I would urge upon you that the way in which the Bar now prepares its submissions is somewhat different than it was ten or fifteen years ago, where submissions admittedly were often the work—as Senator Beaudoin is well aware—of special committees that were struck to consider particular problems. They are now generated by a national section.

Senator Flynn: There is always some subjectivity in committees. For example, we had opinions on the immigration legislation. However, they were the opinions of lawyers who special-

[Traduction]

dien. Je suis curieux de savoir comment l'Association procède pour formuler une opinion sur un sujet tel que celui-là. Je suppose que vous êtes membre d'un comité?

M. Wade: Les observations qui ont été à l'origine du mémoire et les directives provenaient surtout de la Section nationale de droit pénal. La version définitive a été transmise à la Section de droit constitutionnel de l'Association.

Depuis quelques années, le Barreau ne confie plus à des comités spéciaux l'examen de mesures législatives, mais procède par l'entremise de ses sections nationales, dont la vision et la représentativité sont beaucoup plus larges. La section de droit pénal, par exemple, compte 15 000 ou 16 000 membres et représente des procureurs de la défense et de la Couronne.

Le sénateur Flynn: Combien d'avocats participent à l'étude d'un problème semblable?

M. Wade: La rédaction de ce mémoire s'est faite au début sous la direction de l'exécutif national de la Section de droit pénal et en consultation avec l'exécutif de chaque section provinciale de droit pénal. Au moins 120 représentants élus dans le secteur du droit pénal y ont participé. Au moins 30 personnes l'ont examiné très attentivement et ont effectué le travail, mais elles représentaient toutes les sections du pays. À cet égard, nous croyons parler au nom de la Section de droit pénal.

Le sénateur Flynn: Depuis combien de temps le Barreau en est-il saisi?

M. Wade: C'est la Section de droit pénal qui en a été saisie la première par le ministre de l'époque, lors de la réunion annuelle à Vancouver, et il y a eu de nombreuses discussions.

Le sénateur Flynn: Était-ce en septembre dernier?

M. Wade: C'était en août 1989. Le mémoire est en préparation depuis que le projet de loi a été présenté la première fois à la Chambre des communes.

Le sénateur Flynn: La préparation du mémoire a-t-elle été faite par un groupe plutôt restreint?

M. Wade: L'orientation a été dictée par la section nationale au nom de toutes les sections provinciales. Je puis vous assurer que toutes les sections provinciales ont été consultées pendant la préparation. Elles ont toutes vu la version définitive. La rédaction proprement dite a été faite par la Section de législation et de réforme de droit, mais en consultation suivie avec les sections de droit pénal.

Le sénateur Flynn: Néanmoins, j'ai entendu des opinions du Barreau canadien qui ne représentent pas nécessairement celle de tous les membres.

M. Wade: Je le reconnais, mais je vous assure que la façon dont le Barreau rédige maintenant ses mémoires est différente de ce qu'elle était il y a dix ou quinze ans, lorsque les mémoires, je l'admets, étaient souvent le fruit—comme le sénateur Beaudoin le sait—de comités spéciaux saisis de problèmes particuliers. Ils sont maintenant produits par une section nationale.

Le sénateur Flynn: Les comités sont toujours un peu subjectifs. Par exemple, nous avons reçu des avis sur la législation concernant l'immigration. Cependant, il s'agissait d'avis d'avo-

[Text]

ize in immigration on the side of the immigrants. Consequently, is that more or less based on the opinion of defence lawyers?

Mr. Wade: On the national executive, which gave me direction in the writing of the brief, there are six defence counsel, three Crown counsel, and the senior general criminal counsel from the Department of Justice, who took no part in the writing of this brief. He abstained in this instance.

In addition to it being generated by the Criminal Justice Sections, I should also point out that the final brief is also reviewed and approved, first by the Bar Standing Committee on Legislation and Law Reform, which ensures that the brief is compatible with Bar policy in general. Finally, it is approved by either the table officers or the executive committee of the Bar. Short of having it endorsed by the Bar's Council of 500 members, this is as close to representing the entire cross-section of the Criminal Justice Bar—that is, both sides of the Bar—as we can reasonably assure.

Senator Beaudoin: Did you appear before the House of Commons committee?

Mr. Wade: Yes, we did.

Senator Beaudoin: With the same brief?

Mr. Wade: There were additional elements in the brief which are not before you, because they were dealt with by the House of Commons Legislative Committee. We had a concern with the application to property which was not inhabited, for example, which was in the original bill. We pointed out to that committee that the St. Basile le Grand fire, for example, would not have led to prosecution under this bill because it was uninhabited property. We were pleased that the Commons committee remedied that.

Senator Lewis: Concerning proposed section 436, you mentioned the possible vicarious liability of, for example, shareholders. Would that be so under that section? When you look at it, it says that:

Every person . . . is guilty of an indictable offence . . . where, as a result of a marked departure from the standard of care.

Presumably it would be a question of fact whether there is

. . . a marked departure from the standard of care that a reasonably prudent person would use . . . that person is a cause of a fire . . .

That is another question of fact, I presume.

Mr. Wade: Yes.

The Chairman: Let us take the example of a shareholder living in Ottawa with a property in Vancouver. Is it a reasonable standard that you would have to go to Vancouver to ensure that the building code, the fire regulations, and so on, were complied with? Is that a reasonable standard?

Senator Flynn: The text does not say that.

[Traduction]

cats spécialisés représentant les immigrants. En conséquence, cette opinion est-elle plus ou moins fondée sur celle des procureurs de la défense?

M. Wade: À l'exécutif national, qui m'a orienté dans la rédaction du mémoire, il y a six procureurs de la défense, trois procureurs de la Couronne et l'avocat général principal de droit pénal du ministère de la Justice, qui n'a aucunement participé à la rédaction. Il s'est abstenu dans ce cas.

Outre le fait que le mémoire est produit par les sections de droit pénal, je dois signaler que la version définitive est examinée et approuvée d'abord par le Comité permanent de législation et de réforme de droit du Barreau, qui s'assure de sa compatibilité avec la politique du Barreau en général. Enfin, elle est approuvée par les greffiers au Bureau ou par le comité exécutif du Barreau. À défaut de la faire sanctionner par le Conseil des 500 membres du Barreau, nous pouvons raisonnablement assurer qu'elle représente presque toute la Section de droit pénal regroupant les avocats de la Couronne et de la défense du Barreau.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous été entendu par le comité de la Chambre des communes?

M. Wade: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Au sujet du même mémoire?

M. Wade: Il y avait des éléments additionnels qui ne vous sont pas présentés, parce qu'ils ont été étudiés par le Comité législatif de la Chambre des communes. Nous étions préoccupés par l'application concernant un bien habité, par exemple, formulée dans le projet de loi original. Nous avons signalé au Comité que l'incendie de Saint-Basile-le-Grand, par exemple, n'aurait pas entraîné de poursuites en vertu du projet de loi, parce qu'il s'agissait d'un bien inhabité. Nous sommes heureux que le comité des Communes ait fait les corrections nécessaires.

Le sénateur Lewis: En ce qui concerne l'article 436, tel qu'il est proposé, vous avez parlé de la responsabilité civile éventuelle, par exemple, d'actionnaires. Serait-ce le cas en vertu de cet article? Le libellé se lit comme suit:

Est coupable d'un acte criminel . . . le responsable . . . qui, en s'écartant de façon marquée du comportement normal . . .

La question de déterminer si «le responsable

. . . (s'écarte) de façon marquée du comportement normal qu'une personne prudente adopterait équivaut présumément à un point de fait. Et il est écrit plus loin «contribue à provoquer . . . un incendie . . . ».

Il s'agirait d'un autre point de fait, je présume.

M. Wade: Oui.

Le président: Prenons l'exemple d'un actionnaire qui demeurerait à Ottawa et aurait un bien à Vancouver. Ne serait-il pas «anormal» qu'il ait à se déplacer pour s'assurer que le code du bâtiment, le règlement sur les incendies, etc, sont respectés? Cela ne serait-il pas anormal?

Le sénateur Flynn: Le texte ne dit pas ça.

[Text]

The Chairman: No, the text does not, but it says “a reasonable standard.” How reasonable is that?

Senator Neiman: It defines it quite well.

Senator Flynn: They certainly do not ask you to travel to Vancouver to check.

The Chairman: That is right.

Senator Lewis: It may come into play if you are a shareholder or, for example, if you are an owner of a company and own all the shares and appoint a manager. You may give instructions to the manager to operate a property in a certain way and not to be concerned with fire regulations.

The Chairman: Right.

Senator Lewis: That, then, might be an effect that would come into play—and rightly so.

Mr. Wade: Probably. If one were to push that hypothesis a little further, for example, where someone gave instructions to a property manager that he was to observe fire safety standards but no attempt was made to verify it—in fact, he was to comply with the regulations but he did not. That is a nice question to be answered.

Senator Lewis: That would come down to a finding of fact also, I suppose.

Mr. Wade: In our submission, the bottom line would be: Why use this essentially civil standard of care in a criminal context at all if there are more direct ways of attacking the perceived problem?

I acknowledge that, in the present state of the law, a court might not say that a beneficiary in Ottawa was supposed to survey what his trustees were doing in Vancouver. On the other hand, 25 years ago, before *Hedley Byrne*, which was an important case of professional liability in common law, I am sure that all professionals would have said, “We are not liable for gratuitous advice.” However, who knows? That decision hit professionals like a bombshell. They were suddenly liable for professional advice.

Before *Donoghue v. Stevenson*, manufacturers were not liable. They would have been shocked if you had told them at that stage that they could be liable for negligence. One must not forget that, because we are talking about negligence, an act of omission.

Senator Lewis: That is what they are trying to aim this at, are they not? There are cases where a person would otherwise say, “I did not know anything about it.”

Senator Stanbury: Is that situation not made worse by subsection 2, which states that from the very fact that a law is breached may be inferred the negligence. So that the person does not have to be actually negligent in the sense that you have just been talking about. If the law is breached, the negligence is inferred.

[Traduction]

Le président: Non, mais il spécifie «comportement normal». Est-ce raisonnable?

Le sénateur Neiman: C'est très bien défini.

Le sénateur Flynn: Ils ne vous demanderont certainement pas d'aller vérifier à Vancouver.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Cela peut entrer en jeu si vous êtes actionnaire ou, par exemple, unique propriétaire d'une société et que vous nommez un administrateur. Vous pourriez lui dire d'administrer votre bien sans se soucier du règlement sur les incendies.

Le président: Exact.

Le sénateur Lewis: Cet élément pourrait alors entrer en ligne de compte, et à juste titre.

M. Wade: Probablement. Si l'on poussait l'hypothèse un peu plus loin, par exemple, si quelqu'un demandait à un administrateur de prendre des mesures pour observer les normes de sécurité sur les incendies, mais qu'il ne ferait aucune vérification à cet égard—de fait, la personne aurait voulu respecter le règlement mais ne l'aurait pas fait—ce serait un beau cas à résoudre.

Le sénateur Lewis: Cela se résume encore à l'appréciation des faits, je suppose.

M. Wade: Dans notre mémoire, nous voulons faire ressortir le point suivant: Pourquoi recourir essentiellement au principe de droit civil relatif au comportement dans un contexte criminel, quand il y a moyen de s'attaquer beaucoup plus directement au problème?

Je reconnais que, dans l'état actuel de la loi, un tribunal ne pourrait statuer qu'un bénéficiaire à Ottawa était censé vérifier ce que faisaient ses fiduciaires à Vancouver. D'autre part, il y a 25 ans, avant la décision *Hedley Byrne*, portant sur une affaire importante concernant la responsabilité professionnelle dans le contexte de la common law, je suis sûr que tous les professionnels auraient dit: «Nous ne sommes pas responsables des avis que nous donnons à titre gratuit». Cependant, on ne sait jamais! Cette décision a eu l'effet d'une bombe sur les professionnels. Ils étaient soudainement tenus responsables de leur avis.

Avant l'affaire *Donoghue c. Stevenson*, les fabricants n'étaient pas responsables. Ils auraient été stupéfiés qu'on leur dise, à cette époque, qu'ils pouvaient être tenus responsables de négligence. Il ne faut pas oublier que la négligence est une omission.

Le sénateur Lewis: N'est-ce pas là qu'ils veulent en venir? Dans certains cas, on pourra dire: «Je n'en savais rien, de toute façon.»

Le sénateur Stanbury: Le paragraphe 2 n'empire-t-il pas les choses en établissant qu'à partir du moment où une loi est enfreinte, on peut conclure à la négligence. Aussi, une personne n'aurait pas véritablement à faire preuve de négligence dans le sens que vous venez de préciser. Si la loi est enfreinte, il y a négligence.

[Text]

Mr. Wade: We would agree entirely. One might take the example of an elderly person who owns property upon which he is relying for rental income to live—and that is not an unlikely situation. That person may not be totally up to speed on all of the details of fire regulations and omits to install a warning system, a sprinkler system, or some part of that system which is required by a municipal bylaw. You are correct that subsection 2 would allow an inference if there is a marked departure from the standard of a reasonably prudent person. Again, our submission is that an elderly person would be judged not as an elderly person, but as against the standard of a reasonably prudent person.

Senator Cools: Mr. Chairman, the witness made a reference to a judgment whereby a professional is liable for gratuitous advice. Could he repeat what he said about that judgment?

Mr. Wade: It is a very important judgment in the common law of 1964, before which no one imagined that a professional could be liable in those circumstances. *Hedley Byrne* is the name of the decision. It turned tort law on its head, so far as the common law was concerned, for a considerable period of time.

Senator Cools: Now the profession has adjusted, is that it?

Mr. Wade: Yes. Of course, this is essentially a civil standard which one finds in this bill, and the boundaries of civil liability are forever being pushed back to take new situations into account. One would presume that if exactly the same words were used in this bill, then the criminal liability under this section will follow the pushing back of the frontiers of civil liability; and, in our submission, that is not an appropriate basis for criminal liability.

Senator Doyle: When I was considering the problems of people who own or control property, I missed what was in place for the trespasser who takes possession of property; people who may, through their neglect, be responsible for a fire. That may be something greater than simple trespassing. The building may have been closed by order of the fire marshal but someone may still go in and do something during the course of the night. I can think of a dozen scenarios in which something like that would happen.

Mr. Wade: Of the two potential accused in that situation, the first would be the trespasser, and it would be a question of whether the trespasser controls the property. I am not sure how the courts would deal with that question.

Senator Doyle: By taking control of it.

Mr. Wade: But the second potential accused would still be the building or property owner in that circumstance, and the question would then become: Was he negligent in not taking sufficient care to exclude trespassers?

Senator Doyle: Very often, we agree that if an owner of a building closes the building, providing there are no loose parts falling off the roof, it will stay in a state of decay until the wreckers arrive to tear it down. But sometimes—at least these

[Traduction]

M. Wade: Nous en convenons totalement. On pourrait, par exemple, prendre l'exemple d'une personne âgée qui tirerait sa subsistance d'un bien de location—et ce n'est pas invraisemblable. Cette personne n'aurait peut-être pas l'énergie nécessaire pour se conformer à tous les détails du règlement de lutte contre les incendies et pourrait omettre d'installer un système d'alarme, un système de gicleurs ou une partie d'un système requis par un règlement municipal. Vous avez raison de dire que le paragraphe 2 permettrait de conclure à l'écart du comportement normal qu'aurait une personne prudente. De nouveau, notre mémoire vise à faire en sorte qu'une personne âgée ne soit pas jugée en tant que telle mais par rapport au comportement normal d'une personne prudente.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, le témoin a fait référence à un jugement où il avait été conclu qu'un professionnel est responsable d'un avis fourni à titre gratuit. Peut-il répéter ce qu'il a dit au sujet de ce jugement?

M. Wade: Il s'agit d'un jugement très important dans l'optique de la common law de 1964, avant lequel personne n'aurait cru qu'un professionnel pouvait être tenu responsable dans pareilles circonstances. *Hedley Byrne* est le nom de la décision. Celle-ci a complètement «bouleversé» le droit de la responsabilité délictuelle de la common law pendant longtemps.

Le sénateur Cools: Maintenant la profession s'est ajustée, n'est-ce pas?

M. Wade: Oui. Naturellement, ce projet de loi traite essentiellement d'une norme de droit civil, et les limites de la responsabilité civile seront étendues à jamais. On présume que si exactement les mêmes termes étaient utilisés dans le projet de loi, la responsabilité criminelle en vertu de cet article suivra les limites de la responsabilité civile; et, dans notre mémoire, cela ne constitue pas une base appropriée relativement à la responsabilité criminelle.

Le sénateur Doyle: En examinant les problèmes des gens responsables ou propriétaires d'un bien, je n'ai pas tenu compte de ce qui était prévu dans le cas de l'intrus qui prend possession d'un bien; de la personne qui, par sa négligence, risque de causer un incendie. Cette situation peut dépasser la simple violation du droit de propriété. Le bâtiment peut avoir été fermé par ordre du directeur du service des incendies, ce qui n'empêchera pas qu'on puisse y pénétrer au cours de la nuit. Je peux vous présenter une douzaine de scénarios semblables.

M. Wade: Des deux accusés potentiels dans cette situation, le premier serait l'intrus; il s'agirait alors de savoir s'il est responsable du bien, s'il en détient le contrôle. Je ne sais trop comment les tribunaux traiteraient cette question.

Le sénateur Doyle: En considérant qu'il en a pris le contrôle.

M. Wade: Mais le second accusé potentiel serait toujours le propriétaire du bien ou du bâtiment dans cette circonstance, et la question qui se poserait dans ce cas serait la suivante: le propriétaire a-t-il fait preuve de négligence en ne prenant pas les mesures suffisantes pour empêcher l'intrusion?

Le sénateur Doyle: Très souvent, nous reconnaissons que si le propriétaire d'un bâtiment ferme ce dernier, pourvu qu'aucun débris ne tombe du toit, le bâtiment demeurera dans un état de détérioration jusqu'à ce qu'on le détruise. Mais il

[Text]

things happen in places like Vancouver and Toronto—people will move in and take possession, even though the sign tells them that they cannot. The police, if they find them, will throw them out, but a person may live there for months.

Mr. Wade: That question is analogous to the one of the property owner who directs his property manager to comply with fire safety standards and then does not check to see whether he is, in fact, doing so. There may be an analogy there with the property owner who puts up a sign and closes the property off as best he can, but does not check thereafter as to whether or not there are trespassers on the property who may be endangering that property. I think the courts will eventually be called upon under this section to determine if that property owner is liable or not.

Senator Doyle: What about the trespasser?

Mr. Wade: I think the trespasser would be liable if a court came to the conclusion that control was in the hands of the trespasser, but that would not preclude the liability of the owner, because this section clearly says "... who owns ... or controls ...".

Senator Doyle: You are going to get the owner. I am not worried about him; I am worried about the trespasser.

The Chairman: Senator Doyle, the situation you are describing is if a person takes occupancy of a building, then he takes control of it.

Senator Doyle: If he is in control and if that definition is met covering someone who takes control; not one who is giving it.

Mr. Wade: I do not believe the section distinguishes between one who takes illegal control. It is simply a fact as to who controls, and the section does not say whether he has taken it, been given it or whatever. If a court is prepared to say that "control" encompasses the trespasser who is in the building, then clearly he would be caught under this section.

Senator Beaudoin: Of course, we agree that negligence in common law is one thing and negligence in criminal law is another.

Senator Flynn: There is no distinction between the two types of negligence. You can have civil or criminal negligence. We have had that in many instances.

Senator Beaudoin: Yes, but we have had to go a degree further to reach the criminal law.

Senator Flynn: How much further?

Senator Beaudoin: That is the point. We know at what moment a person may become criminally negligent. You said this may be unconstitutional, not on the division of power, but clearly in criminal law. We all agree with that. That solves the second problem. The third problem is section 7 of the Charter. In the *B.C. Motor Vehicle* case it was the absolute or strict liability that was ruled out as being against the Charter. But in this case, if I understand the situation correctly, the court still has discretion. It is not absolute or strict. For example, the

[Traduction]

arrive parfois, tout au moins dans des villes comme Vancouver et Toronto, que des gens pénètrent dans ces bâtiments et s'y installent, malgré les placards qui en interdisent l'accès. Lorsque les policiers trouvent ces gens, ils les jettent dehors. Mais on peut y voir des personnes y habiter pendant des mois.

M. Wade: Cette question est analogue à celle du propriétaire d'un bien qui demande à son gérant de respecter les normes de sécurité incendie et qui ne va pas vérifier si l'employé a effectivement fait son travail. On peut également faire la relation avec le propriétaire d'un bien qui place un écriteau et qui interdit l'accès par divers moyens raisonnablement efficaces, mais qui ne vérifie pas par la suite si des intrus risquent de porter atteinte à la sécurité. À mon avis, les tribunaux seront éventuellement appelés à déterminer si le propriétaire du bien est responsable ou non.

Le sénateur Doyle: Revenons à l'intrus.

M. Wade: Je crois que l'intrus serait tenu responsable si le tribunal arrivait à la conclusion que c'était lui qui détenait le contrôle du bien; cela n'exclurait toutefois pas la responsabilité du propriétaire, car l'article définit clairement «le responsable d'un bien ou le propriétaire d'un tel bien».

Le sénateur Doyle: Alors le propriétaire va écoper. Ce n'est pas lui qui me préoccupe, c'est l'intrus.

Le président: Sénateur Doyle, ce que vous êtes en train de dire, c'est que lorsqu'une personne occupe un immeuble, elle en prend alors le contrôle.

Le sénateur Doyle: Si elle le contrôle et si cette définition englobe quiconque prend le contrôle, non celui qui le donne.

M. Wade: Je ne crois que cet article établisse une distinction sur le plan du contrôle illégal. C'est simplement une question de savoir qui contrôle, et l'article ne précise pas si on l'a pris, si on l'a reçu, ou autre. Si le tribunal est prêt à dire que le «contrôle» englobe l'intrus qui se trouve dans l'immeuble, nul doute qu'il sera alors pris en défaut en vertu de cet article.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, nous reconnaissons que la négligence en common law signifie une chose, et qu'en droit criminel, elle en signifie une autre.

Le sénateur Flynn: Il n'y a aucune différence entre les deux genres de négligence. Vous pouvez avoir la négligence criminelle et la négligence civile. Nous avons vu cela dans de nombreux cas.

Le sénateur Beaudoin: Oui, d'accord, mais nous avons dû aller plus loin pour arriver au droit criminel.

Le sénateur Flynn: Jusqu'où?

Le sénateur Beaudoin: C'est là la question. Nous savons quand une personne peut être accusée de négligence criminelle. Vous avez dit que cela peut être inconstitutionnel, non pas sur le plan du partage des pouvoirs, mais précisément en droit criminel. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Ce qui règle le deuxième problème. Le troisième problème est celui de l'article 7 de la Charte. Mais dans l'affaire *B.C. Motor Vehicle*, c'était la responsabilité absolue ou l'obligation inconditionnelle qui a été exclue comme allant à l'encontre de la Charte. Tandis que dans ce cas, si je comprend bien la situation, le tribunal a tou-

[Text]

courts have to construe the marked departure from the standard of care. Who will appreciate that? The court.

Mr. Wade: And the jury.

Senator Beaudoin: Yes, the jury, but with the guidance of the court, I am sure. So the liability is not, then, strict or absolute. I wonder if the *B.C. Motor Vehicle* case applies. Perhaps we may conclude that it does not go against the principles of natural justice and it may be construed as being in accordance with the Charter. I would like to know how it goes against the Charter.

Mr. Wade: I would draw your attention more to the phrase “a reasonably prudent person”. That clearly imposes an objective standard; that is to say, one does not look at the capacity of the accused before the court. His conduct is measured against that of the mythical reasonable person; the person whom common law judges have spent centuries trying to identify. We know that one judge saw him on a bus one day. We hear many of those mythical stories. However, it is not the capacity of the particular accused that is the standard, but that of a reasonably prudent person.

There are indications in the cases that we cite on the bottom of page eight of the brief from provincial courts of appeal, and indications from the Supreme Court of Canada as well, that subjective liability—that is to say, the intent of the particular accused—is itself a fundamental principle of justice insofar as criminal law is concerned. In other words, one is taking away a fundamental principle of justice by substituting an objective test for the traditional, long-standing measurement of the capacity of the particular accused before the court. Criminal law has always said that it is the person's intent and not his conduct, as measured against that of a reasonably prudent person, whomever he may be, that lies at the centre of criminal law.

Senator Beaudoin: In appreciating the conduct of a person, whether or not that person was prudent or reasonably prudent, are you saying that we cannot use objective criteria or tests to compare the conduct of that person? The person may be very negligent by nature. Does that mean that she will never be found guilty when compared to other tests or criteria of objective conduct?

Mr. Wade: I do not believe so. In that situation we are talking about someone who almost crosses the boundary into reckless conduct, and the criminal law has never had any problem with that kind of behaviour.

Senator Beaudoin: Do you see that person's actions as being reckless and not in accordance with the standard? Do you not apply an objective test?

Mr. Wade: Or do you say, “Does this person understand, according to his or her beliefs, that he or she has been negligent?” Under section 436, one would be saying that according

[Traduction]

jours un pouvoir discrétionnaire. Ce n'est ni absolu, ni inconditionnel. Par exemple, les tribunaux doivent interpréter la dérogation marquée à ce que l'on considère comme étant un comportement normal. Qui va se charger d'évaluer cela? Le tribunal.

M. Wade: Et le jury.

Le sénateur Beaudoin: Oui, le jury. Tout en recevant l'appui nécessaire de la part du tribunal, je n'en doute pas. Donc, la responsabilité n'est pas absolue, ni inconditionnelle. Je me demande si l'affaire *B.C. Motor Vehicle* s'applique. Peut-être pouvons-nous conclure qu'elle ne va pas contre les principes de justice naturelle, et qu'elle peut être interprétée comme étant conforme à l'objet de la Charte. J'aimerais savoir comment elle va à l'encontre de la Charte.

M. Wade: J'aimerais attirer votre attention plus particulièrement sur l'expression «personne raisonnable et prudente». Ces termes renvoient indiscutablement à la norme objective; en d'autres mots, on ne se penche pas sur la capacité de l'accusé devant le tribunal. Sa conduite est évaluée par rapport à la personne raisonnable idéale; la personne que les juges de la common law tentent d'identifier depuis des siècles. Nous savons qu'un juge l'a déjà rencontrée. Nous connaissons tous nombre de ces histoires. Mais ce n'est pas la capacité de l'accusé particulier qui constitue la norme, mais celle d'une personne raisonnable et prudente.

On trouve des indications dans les causes que nous avons citées au bas de la page huit du dossier des cours d'appel provinciales et d'autres de la Cour suprême du Canada selon lesquelles la responsabilité subjective—c'est-à-dire l'intention de l'accusé particulier—est en soi un principe fondamental de justice en matière de droit criminel. En d'autres mots, on met de côté un principe fondamental de justice en substituant par un test objectif l'appréciation traditionnelle de la capacité de l'accusé particulier devant le tribunal. On a toujours affirmé que c'est l'intention de la personne et non sa conduite mesurée par rapport au comportement normal d'une personne prudente, quelle qu'elle soit, qui est le fondement du droit criminel.

Le sénateur Beaudoin: En appréciant la conduite d'une personne, qu'elle soit ou non prudente ou raisonnable et prudente, voulez-vous dire que nous ne pouvons utiliser de critères ou de tests objectifs pour comparer la conduite de cette personne? La personne peut être très négligente par nature. Cela signifie-t-il qu'elle ne sera jamais trouvée coupable si on établit une comparaison avec d'autres tests ou critères de conduite objective?

M. Wade: Je ne pense pas. Dans cette situation, nous sommes en face de quelqu'un qui a pratiquement dépassé les limites, qui pourrait être presque qualifié d'insouciant. En droit criminel, ce genre de comportement a toujours été très clair et n'a jamais été un problème.

Le sénateur Beaudoin: Considérez-vous que les actes de cette personne sont téméraires et non conformes à la norme? N'appliquez-vous pas un test objectif?

M. Wade: Ou dites-vous, «Cette personne comprend-elle selon ses croyances qu'elle a fait preuve de négligence? En vertu de l'article 436, on pourrait dire que la négligence serait

[Text]

to the conduct or the standard that is applied—and I do not know what standard to apply, but let us say one who lives in a three bedroomed house with two-and-a-quarter kids in the suburbs and goes to church every Sunday and so on—that that is the kind of standard that any accused under this section is measured against. The reasonably prudent person is so objective, and always has been, that it is a code word in common law. It cannot take into account the fact that this accused is slightly retarded, senile or suffers from a mental disability of some kind. He is still fit to stand trial although he has diminished capacity, and he will still be measured under the standard of a reasonably prudent person and not his own capacity.

Senator Beaudoin: If you rely on the objective test, then your conclusion is that you are going against the principle of natural justice under section 7 of the Charter.

Mr. Wade: That would be our contention, because the criminal law has always, formerly, taken account of the intent and capacity of the particular accused before the court. One knows that this is an exceptional case, but I am sure that everyone will remember the famous rape case in Britain where the accused pleaded that he himself believed that the woman had consented, even though no reasonable person would likely have concluded that she had consented. The court said that the basic tenet of criminal law is that you only punish the blameworthy state of mind, the intent of the particular accused, and unless that belief on their part was so unreasonable as to go beyond any possibility of reasonableness, they should be acquitted. That became part of the case law.

Senator Neiman: I gather from your comments that you are only concerned about proposed section 436 and that, by and large, the Canadian Bar Association approves of these other proposed sections. I am a little concerned about the relative blameworthiness or criminality of some of these sections. Proposed section 434 carries a penalty of 14 years and proposed section 435 carries a penalty of 10 years, and proposed section 436 carries a penalty of five years.

I live in a part of the country that is rapidly filling up with a lot of ex-city dwellers. Every fall, the local fire departments and volunteer brigades receive emergency calls from people who are burning leaves and trash around their properties, and the fires have spread out of control. They cause all sorts of problems. Section 434.1 says "... who intentionally or recklessly ..." Certainly, some of these people could be guilty of reckless acts, there is no question about it, in what they have done. It says at the end of that section, "... where the fire or explosion seriously threatens the health, safety or property of another person." The section only refers to a threat, but the penalty is 14 years.

I find that rather strange. If there were wanton recklessness or something beyond what is described therein, I could perhaps accept that section, but I think it imposes a very harsh penalty for something that could be plain stupidity, if you like, and

[Traduction]

déterminée selon la conduite ou la norme, je ne sais pas quelle norme appliquer, mais prenons le cas d'une personne qui habite en banlieue, avec deux enfants, qui va à l'église tous les dimanches, etc. La personne raisonnable et prudente est une notion objective et l'a toujours été. D'ailleurs, c'est un mot code en common law. On ne peut tenir compte du fait que l'accusé est légèrement déficient, sénile ou qu'il souffre d'un trouble mental quelconque. Il est toujours apte à subir son procès même si sa capacité est réduite, et son comportement sera toujours évalué selon le critère de la personne prudente et non selon sa propre capacité.

Le sénateur Beaudoin: Si vous vous fondez sur le test objectif, vous en concluez donc que vous allez à l'encontre du principe de justice naturelle en vertu de l'article 7 de la Charte.

M. Wade: C'est ce que nous allèguerions parce que le droit criminel a toujours, officiellement, tenu compte de l'intention et de la capacité de l'accusé particulier devant le tribunal. On sait que c'est un cas exceptionnel, mais je suis certain que tous se rappellent la célèbre cause relative à un viol en Grande-Bretagne où l'accusé a allégué qu'il était sûr que la femme était consentante, même si aucune personne prudente et raisonnable aurait vraisemblablement conclu qu'elle avait consenti à ses avances. Le tribunal a reconnu que d'après le principe fondamental du droit criminel, on ne punit que l'état d'esprit répréhensible et l'intention de l'accusé particulier, et que la personne devrait être acquittée, à moins que cette croyance de leur part dépasse les limites du raisonnable. Cette cause a fait jurisprudence.

Le sénateur Neiman: D'après vos commentaires, je présume que vous ne vous préoccupez que de l'article 436, tel que proposé, et de ce que, généralement parlant, l'Association du Barreau canadien approuve ces autres articles tels que proposés. Je m'inquiète un peu du caractère répréhensible ou criminel de certains de ces articles. L'article 434, tel que proposé, prévoit une peine d'emprisonnement de 14 ans, l'article 435, tel que proposé, prévoit une peine de 10 ans et l'article 436, tel que proposé, prévoit une peine de cinq ans.

J'habite dans un coin de campagne où d'anciens citadins viennent s'établir en grand nombre. Tous les automnes, le service local des incendies et les pompiers volontaires reçoivent des appels d'urgence de gens qui faisaient brûler des feuilles et des détritiques sur leur terrain lorsque tout à coup, le feu s'est répandu et a pris des proportions incontrôlables. Ils causent toutes sortes d'ennuis. L'article 434.1 dit «quiconque, intentionnellement ou sans se soucier des conséquences.» Il est vrai qu'un certain nombre de ces personnes pourraient être reconnues coupables d'insouciance, cela ne fait aucun doute, après ce qu'elles ont fait. À la fin de cet article, il est dit: «lorsque l'incendie ou l'explosion constitue une menace grave envers la santé ou la sécurité d'autrui ou pour ses biens.» L'article ne fait mention que d'une menace, mais la peine imposée est de 14 ans.

Je trouve cela plutôt étrange. S'il y avait insouciance déréglée ou téméraire ou quelque chose de plus grave que ce qui y est décrit, je pourrais être d'accord avec cet article, mais je pense qu'il impose une peine très sévère pour une faute qui

[Text]

could very well be reckless on the part of people in the country, being aware that a wind can suddenly come up and change the direction of a fire but going ahead anyway and causing damage to the property next door. Are these people not caught under that section?

Mr. Wade: If there is a threat, they are caught by section 434—and I am looking at this at first blush—and liable to 14 years incarceration. In fact, if the neighbouring property is damaged, then section 436 applies, and the liability is somewhat less.

Senator Neiman: How do you put those two sections together? Has your committee given that point any consideration as to appropriate phraseology in that particular circumstance?

Mr. Wade: I must admit that we have not looked at the balance between proposed section 434.1 and proposed section 436. My impression is that section 434.1 is aimed primarily at the person who deliberately torches his property and thereby threatens the life or property of others.

Senator Neiman: We often torch our property. I mean, that is part of what you do in the country. Of course, they intentionally set fire to their property, and one can say that they are reckless in doing so. Certainly, some people are reckless in that regard.

The Chairman: But on that very question, the proof in a civil suit—regarding the neighbour setting a fire that ultimately burnt her neighbour's farm—is one level of proof; the proof of recklessness, in order to send her to jail for up to 14 years, is a different level of proof. Surely, one is a preponderance of the evidence and the other is evidence beyond a reasonable doubt. Is that not the situation, even in proving the recklessness?

Senator Neiman: It does not say that. It just says “recklessly”.

Senator Lewis: There is something else in that clause. It says:

Every person who intentionally or recklessly causes damage by fire . . .

In other words, if I am burning sludge, can I be said to be damaging my property? I may be cleaning up the property, not damaging it.

In other words, is it qualified if I am not damaging the property?

The Chairman: Honourable senators, we have a good deal to ponder. I do not want to cut the witness off, but I do want to bring on our next witness.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I have one other question to ask this witness.

I think the Canadian Bar Association has done an excellent job of raising the issues about the abandonment of *mens rea* and the question of the objective or subjective test. I think we will have sufficient questions to ask our next witness about that.

[Traduction]

relève de la stupidité pure et simple, si vous voulez, et qu'il pourrait bien être insouciant de la part de gens de la campagne qui, sachant que le vent peut se lever subitement et changer de direction, le font quand même et entraînent des dommages à la propriété voisine. Ces gens ne tombent pas pour le coup de cet article?

M. Wade: S'il existe une menace, ils tombent sous le coup de l'article 434 et si je regarde la situation à prime abord, ils sont passibles de 14 ans d'emprisonnement. En fait, si la propriété du voisinage subit des dommages, alors l'article 436 s'applique et la responsabilité est un peu amoindrie.

Le sénateur Neiman: Comment reliez-vous ces deux articles? Votre comité s'est-il penché sur ce point quant à la phraseologie qui convient dans ce cas bien précis?

M. Wade: Je dois avouer que nous n'avons pas tenu compte de l'équilibre entre l'article 434.1, tel que proposé, et l'article 436, tel que proposé. J'ai l'impression que l'article 434.1 vise surtout la personne qui met délibérément le feu à son bien et menace de ce fait la vie ou les biens d'autrui.

Le sénateur Neiman: Nous mettons souvent le feu à notre terrain. Je veux dire, que cela fait partie des choses que l'on fait à la campagne. Bien sûr, ils mettent délibérément le feu à leur terrain et on peut dire qu'ils sont insoucients de le faire. Il ne fait nul doute qu'il y a des gens insoucients à cet égard. Nul doute que certaines personnes le sont.

Le président: Mais sur ce point bien précis, la preuve dans une poursuite au civil—à propos du voisin qui fait un feu qui finit par brûler la ferme du voisin—est un niveau de la preuve; la preuve d'insouciance pour l'envoyer en prison pour une peine maximale de 14 ans constitue un niveau différent de la preuve. À coup sûr, l'une est la prépondérance de la preuve et l'autre, la preuve au-delà de tout doute raisonnable. N'est-ce pas la situation, même en prouvant qu'il y a eu insouciance?

Le sénateur Neiman: L'article ne dit pas cela. Il dit seulement «sans se soucier.»

Le sénateur Lewis: Il y a autre chose dans ce membre de phrase. Il dit

«Quiconque intentionnellement ou sans se soucier des conséquences de son acte, cause par le feu un dommage.»

En d'autres termes, si je brûle des déchets, peut-on me dire que je cause des dommages à mon bien? Je suis peut-être en train de nettoyer le terrain, et non pas de l'endommager.

Autrement dit, est-il accepté que je ne suis pas en train d'endommager mon bien?

Le président: Honorables sénateurs, nous avons beaucoup de points à débattre. Je ne veux pas interrompre le témoin, mais j'aimerais maintenant appeler notre prochain témoin.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, j'ai une autre question à poser au témoin.

Je pense que l'Association du Barreau canadien a fait un excellent travail en soulevant les questions relatives à l'abandon de la *mens rea* ainsi que la question du critère objectif et subjectif. Je pense que nous allons avoir assez de questions à poser à notre prochain témoin à ce sujet.

[Text]

I wonder how you would defend the version that the Canadian Bar Association has come up with, in view of the fact that it seems to me there is quite a difference in substance. The Canadian Bar Association's proposed section says, really, that a wilful or reckless breach of the law is a crime where the breach is the cause of the fire, whereas Bill C-53 is saying that where the person is negligent, he is the cause of the fire, and that breach of the law infers the negligence.

It seems to me there is quite a substantial difference in substance between the two. I wonder whether I am reading it wrong.

Mr. Wade: In drafting this, we took account of the stated policy objectives of this provision, which were to ensure that in situations where particularly residential properties were not maintained to appropriate fire safety standards, there would be a criminal provision which could be used to impose liability. This is a point I believe the chiefs of police and fire chiefs have made on a number of occasions which they could use, essentially, to point out to recalcitrant property owners that this is the liability they are exposing themselves to by not complying with the fire safety standards for this kind of property.

We set out to draft a provision which went directly to the policy objective of ensuring that fire safety standards were complied with rather than passing by, if you will, some constitutionally precarious considerations.

Senator Stanbury: I can bring my question to an end, Mr. Chairman, by saying that I think the Canadian Bar Association did a more effective job of following that policy objective, if that is what it is, than the draftsmen.

Mr. Wade: I should conclude by saying that the Canadian Bar Association does not pretend to be expert in legislative drafting. Were this committee to recommend an amendment along these lines, which we urge upon it, then we would certainly hope the professional draftspersons in the Department of Justice would take another run at it.

The Chairman: Thank you, Mr. Wade.

Our next witness is Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review. I ask Mr. Del Buono to proceed with his opening statement, or however he wishes to deal with the matters raised by Mr. Wade.

Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review, Department of Justice: Mr. Chairman, before I start, I would like to say that Mr. Ed Tollefson, Senior General Counsel, Criminal Law Review, Department of Justice, is accompanying me, as is Lisette Lafontaine, who is also with the department, and Mr. Andrew Iacobucci, who is with us for the summer.

Honourable senators, I am pleased to appear before you today to speak on this bill. I am pleased to note that the Canadian Bar Association is in support of all of the provisions

[Traduction]

Je me demande de quelle manière vous défendriez la version à laquelle l'Association du Barreau canadien en est arrivée compte tenu du fait qu'il m'apparaît y avoir toute une différence de fond. L'article proposé par l'Association du Barreau canadien dit en réalité qu'une violation de la loi intentionnelle ou par insouciance constitue un crime lorsque la violation est la cause de l'incendie tandis que le projet de loi C-53 dit que lorsque la personne est négligente, elle est la cause de l'incendie et que cette violation de la loi est la cause de la négligence.

Il m'apparaît y avoir vraiment une grande différence de fond entre les deux. Je me demande si je l'interprète mal.

M. Wade: Lorsque nous l'avons rédigé, nous avons tenu compte des objectifs déclarés de la politique de cette disposition qui étaient de veiller à ce que dans les situations où, surtout les propriétés résidentielles, n'étaient pas entretenues conformément aux normes pertinentes de la sécurité incendie, on pourrait invoquer un article pénal pour infliger une peine. Voilà un point je pense que les chefs de police et les chefs des services d'incendie ont soulevé à plusieurs reprises et dont ils pourraient se servir essentiellement pour montrer aux propriétaires récalcitrants qu'ils s'exposent à cette peine s'ils ne se conforment pas aux normes de sécurité incendie pour ce genre de bien.

Nous avons décidé de rédiger une disposition qui visait directement l'objectif de la politique de veiller à ce que l'on se conforme aux normes de sécurité incendie plutôt que de nous attarder, si vous voulez, à certaines considérations précaires d'ordre constitutionnelle.

Le sénateur Stanbury: Je peux mettre fin à ma question, monsieur le président, en disant que je pense que l'Association du Barreau canadien s'est révélée plus efficace dans son travail en poursuivant cet objectif de politique, si c'est bien le cas, que les rédacteurs.

M. Wade: J'aimerais conclure en disant que l'Association du Barreau canadien n'a pas la prétention d'être expert en rédaction des lois. Advenant que le comité recommande une modification allant dans ce sens, ce que nous conseillons vivement, nous espérons alors certainement que les rédacteurs professionnels du ministère de la Justice vont revoir leur texte.

Le président: Je vous remercie, M. Wade.

Notre prochain témoin est M. Vince Del Buono, avocat-conseil, Révision du droit pénal. Je demanderais à M. Del Buono de faire son introduction ou selon ce qu'il souhaite, de répondre aux questions soulevées par M. Wade.

M. Vince Del Buono, avocat-conseil, Révision du droit pénal, ministère de la Justice: Monsieur le président, avant de commencer, j'aimerais dire que M. Ed Tollefson, avocat-général principal, Révision du droit pénal, ministère de la Justice, m'accompagne aujourd'hui, tout comme M^{me} Lisette Lafontaine qui travaille également au Ministère ainsi que M. Andrew Iacobucci qui travaille avec nous pour la période estivale.

Honorables sénateurs, il me fait plaisir d'être ici avec vous aujourd'hui pour parler de ce projet de loi. Je constate avec joie que l'Association du Barreau canadien appuie toutes les

[Text]

of this bill, with the exception of the proposed section 436: The principal subject of your consideration and of my remarks today.

I think it is important to keep in mind that the proposed section 436 is merely a reformulation of the present section 436. When the decision was made to modernize and strengthen the law of arson, it was thought useful to modernize and clarify the language of section 436 in the process.

There are compelling policy reasons for preferring the government's reformulation of section 436 to the Bar's reformulation. As the Minister of Justice pointed out on May 4 in the debate on third reading of the bill:

Although, in most cases the two tests would produce the same result, they would lead to a different result where, on the evidence, it is clear that a property owner or manager neglected to maintain his or her property and the neglect was a cause of a fire or explosion in that property which caused bodily harm to another or damaged a property.

Under the formulation of the Canadian Bar Association, the issue before the court would be whether the owner or manager had been reckless in that he or she had been aware of the risk of fire or explosions. Such an owner could argue that he or she was never consciously aware of a risk of fire, but just neglected the premises. In effect, the owner would be permitted to turn a blind eye to the risk of fire, and if believed would be acquitted.

The minister further stated:

—under the government's formulation, the property owner or manager would not be allowed to turn a blind eye to the deterioration of the premises as a result of his or her neglect and would be convicted irrespective of whether a law relating to the premises had been breached.

I think it is important to understand that there are policy differences in terms of the two formulations.

As I said, this is an important policy reason for favouring the government's formulation. There are also a number of important reasons in law to favour the government's formulation.

Because this is a matter of some sophistication, I propose to go through the legislative history of this provision and the most current judicial thinking on this provision.

Let me first start by saying that an offence of arson by negligence is not new. The Bar may, in fact, give you the impression from their brief that this was dreamt up yesterday. It is not new. There was such an offence back in the 1892 Code.

The present section 436 dates back to 1919 when section 515 of the Code was amended to add the present subsection (2). The 1919 amendments imposed, for the first time, criminal liability on those who own, occupy, or control property who do not comply with fire prevention laws, and loss of life or destruction or damage to property results thereby. So the elements of the offence and the test that the government is

[Traduction]

dispositions du projet de loi à l'exception de l'article 436, tel que proposé, et qui est le sujet principal de discussion et des remarques que je ferai aujourd'hui.

Je pense qu'il est important de se rappeler que l'article 436, tel que proposé, n'est tout au plus qu'une reformulation de l'article 436 actuel. Lorsqu'il a été décidé de moderniser et de renforcer la loi relative à l'incendie criminel, j'ai jugé utile de moderniser et de clarifier, par la même occasion, l'énoncé de l'article 436.

Il existe des contraintes d'ordre politique pour préférer la reformulation de l'article 436 telle que proposée par le gouvernement plutôt que celle du Barreau. Comme le ministre de la Justice l'a signalé, le 4 mai, lors du débat en troisième lecture:

Quoique, dans la plupart des cas, les deux critères produiraient le même résultat, ils conduiraient à un résultat différent lorsque, lors du témoignage, il est clair que le propriétaire ou le responsable a négligé l'entretien de son bien et que la négligence a été la cause d'un incendie ou d'une explosion qui a causé des lésions corporelles à autrui ou endommagé des biens.

En vertu de la formulation de l'Association du Barreau canadien, la question à débattre en cour serait de savoir si le propriétaire ou le responsable s'est montré insouciant du fait qu'il était au courant du danger d'incendie ou d'explosion. Un tel propriétaire pourrait prétexter qu'il n'a jamais été conscient du danger d'incendie mais qu'il a simplement négligé les lieux. En fait, le propriétaire aurait la permission de fermer les yeux sur le danger d'incendie et advenant qu'on le croit, il serait acquitté.

Le ministre a de plus déclaré:

—en vertu de la formulation du gouvernement, le propriétaire ou le responsable ne serait pas autorisé à fermer les yeux sur la détérioration des lieux à cause de sa négligence et serait condamné, indépendamment du fait qu'une loi se rapportant aux lieux a été violée ou non.

Je pense qu'il est important de comprendre qu'il existe des différences de politique touchant ces deux formulations.

Comme je l'ai dit, il y a une importante raison d'ordre politique pour préférer la formulation du gouvernement. Il existe aussi un certain nombre de raisons importantes dans la loi pour préférer cette dernière.

Comme c'est une question de subtilité, je suggère de voir l'origine législative de cette disposition et la pensée judiciaire la plus récente en ce qui la concerne.

Je commencerai par dire que l'incendie criminel par négligence ne date pas d'hier. Le Barreau, en fait, peut vous donner l'impression, par son exposé, qu'on vient à peine d'y penser. Ce n'est pas le cas. Ce genre de crime figurait dans le Code de 1892.

L'article 436 actuel remonte à 1919, au moment où l'article 515 a été modifié pour lui adjoindre le paragraphe actuel (2). Les modifications de 1919 imposaient, pour la première fois, une responsabilité criminelle au propriétaire, occupant ou responsable d'un bien qui ne respectait pas les lois en matière de prévention des incendies et dont la négligence aurait causé la perte de vies, la destruction des biens ou des dommages à ces

[Text]

proposing are found in the 1919 legislation. Let us be clear about that.

There is no doubt that the amendment intended to predicate criminal liability on negligence. As the Honourable Arthur Meighen said in second reading debate in the Commons:

This makes what before was negligence that was not criminal, negligence that is criminal. Unless you do that, you do not get to the root of the trouble . . .

The object of the legislation, then, was the same as it is now, namely, preventing fires and the loss of life or property due to fires. The Honourable Sir James Loughheed, who, in fact, was responsible for the bill in the Senate, when moving the bill on second reading in the Senate said:

The fundamental principle of the Bill is to attach personal responsibility to the happening of fires and to make applicable the criminal law.

So there should be no doubt about it, this is not a new provision but a provision which, in its substance, is 70 years old.

The proposed section 436 that the government has put forward is a reformulation which slightly narrows the ambit of the present law by requiring, as a precondition of liability:

... a marked departure from the standard of care that a reasonably prudent person would use to prevent fires or explosions . . .

The present section, the one that we are amending, only requires a simple breach of any fire prevention law to ground criminal liability. The basis for criminal liability, however, remains unchanged. It is criminal negligence.

In its brief, the Canadian Bar Association urges upon you an alternative wording of the section which would not permit criminal liability to be predicated upon negligence. They have advanced this position in a number of forums, including the Law Reform Commission's consultations on the new Criminal Code; the Department of Justice's consultations on this bill; and the House of Commons Legislative Committee, which considered it. It is a position which the Law Reform Commission, the Department of Justice and the House of Commons committee have all given careful consideration to and have all rejected for good reasons, which I will outline for you.

What the bar is arguing against—predicating criminal liability for certain offences upon criminal negligence—specifically, objective negligence, has been a long-established practice in our criminal law. As Mr. Justice Cory, now on the Supreme Court, said in the Ontario Court of Appeal decision in *Regina v Waite*:

... Although some legal writers questioned whether negligence should ever be the basis for criminal responsibility, the law pertaining to criminal negligence in Ontario prior

[Traduction]

derniers. De sorte que les éléments de ce crime et le critère que le gouvernement propose se trouvent dans la législation de 1919. Soyons clairs à ce propos.

Il ne fait aucun doute que la modification visait à fonder la responsabilité criminelle sur la négligence. Comme l'a signalé l'honorable Arthur Meighen lors du débat en deuxième lecture aux Communes:

Ceci rend criminelle une négligence qui ne l'était pas auparavant. À moins que vous ne fassiez ça, vous n'allez pas jusqu'à la racine du problème.

L'objet de la législation à l'époque était le même qu'à l'heure actuelle, soit la prévention des incendies et les pertes de vies et de biens qu'ils provoquent. Au moment de présenter le projet de loi au Sénat pour la deuxième lecture, l'honorable Sir James Loughheed, qui s'occupe de ce même projet de loi, a dit:

Le projet de loi vise à établir la responsabilité personnelle en ce qui concerne les incendies afin de rendre applicable le droit criminel.

Pour qu'il ne subsiste aucun doute, précisons qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle disposition, mais bien d'une disposition qui existe, en substance, depuis 70 ans.

Le nouvel article 436 que le gouvernement a proposé est en réalité une reformulation qui restreint quelque peu le champ d'application du droit actuel en spécifiant comme condition préalable de la responsabilité,

«un écart marqué du comportement normal qu'une personne prudente adopterait pour prévenir des incendies ou des explosions.»

L'article en vigueur actuellement, celui que nous voulons modifier, stipule que le simple fait de ne pas observer une règle de droit concernant la prévention des incendies est un motif suffisant de responsabilité criminelle. Le fondement de la responsabilité criminelle demeure, toutefois, inchangé. C'est de la négligence criminelle.

Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien recommande de rédiger autrement l'article afin que la responsabilité criminelle ne puisse pas être fondée sur la négligence. Le Barreau a exposé cette position lors des consultations organisées par la Commission de réforme du droit sur le nouveau code criminel; des consultations du ministère de la Justice sur le présent projet de loi; et des audiences du comité législatif de la Chambre des communes. C'est également une position que la Commission de réforme du droit, le ministère de la Justice et le comité de la Chambre des communes ont examinée attentivement et ont finalement rejetée pour des motifs valables que je préciserai à votre intention.

Le point que le Barreau défend, c'est-à-dire empêcher que la responsabilité criminelle pour certaines infractions soit fondée sur la négligence criminelle ou plus exactement, sur la négligence objective, est une pratique bien établie de notre droit criminel. Dans la décision de la cour d'appel de l'Ontario relative à la cause la *Reine contre Wate*, le juge Cory, maintenant membre de la Cour suprême, a écrit que

même si certains rédacteurs juridiques se demandent si la négligence devrait servir de fondement à la responsabilité criminelle, il n'en demeure pas moins qu'en Ontario, avant

[Text]

to the enactment of the 1955 Code, like the law of gravity, was well understood. The test to be applied was an objective one to determine if there had been such wanton and reckless negligence that punishment was merited. Juries generally speaking had no difficulty understanding the conduct required to constitute criminal negligence when instructed . . .

In the same judgment, Mr. Justice Cory stated that section 202, now section 219, of the Code, which contains the principal definition of criminal negligence in the Code:

. . . requires that an objective test be applied in assessing acts and active conduct of the accused. The requisite criminal intent may be inferred from the very act or acts of the accused that are in issue.

The prevalent use of an objective test of criminal negligence has been recognized by the textbook writers in this country. Professors Fortin and Viau, in their text, *Traité de Droit Pénal Général*, state at page 118:

Pour souligner, en terminant, le caractère particulier de l'insouciance *mens rea* de la négligence criminelle qui, comme nous montre la jurisprudence, reçoit en pratique une acceptation purement objective . . .

Although the weight of judicial opinion in Canada has, over the years, favoured an objective test for negligence to predicate criminal liability, judicial opinion has not been unanimously in favour of such a view. There has been a continuing debate in judicial and legal academic circles as to whether, as a matter of policy, criminal liability should be predicated on objective negligence.

The Supreme Court, for a time from 1960 to 1975, seemed to favour a subjective definition. However, as Mr. Justice Cory noted:

. . . (The) appellate courts . . . continued to take the position that it is still not necessary to establish a subjective mental element as a requisite element of the offence of criminal negligence. They determined that the requisite *mens rea* for criminal negligence may be inferred from an objective view of the conduct of the accused.

In 1975, in *Leblanc v The Queen*, the Supreme Court of Canada seemed to return to favouring an objective test. Mr. Justice Cory, again, stated:

Although the question is not free from doubt, the references in the reasons of the majority (in *Leblanc*) which appear not to preclude the use of an objective test and a clear statement in the minority judgment that the *mens rea* for criminal negligence is determined on an objective standard do, I believe, leave it open for this Court to apply such a test to determine whether the conduct in issue demonstrates the requisite *mens rea* to establish criminal negligence.

Recently, the Supreme Court of Canada had occasion to revisit this issue of whether criminal liability could be predicated on an objective test of negligence. As Mr. Wade pointed out, in *Regina v Tutton and Tutton*, the Supreme Court split three to three. This was the state of the law when the depart-

[Traduction]

la mise en vigueur du code de 1955, le droit de la négligence criminelle, tout comme la loi de la pesanteur était bien compris. Le critère à appliquer pour déterminer si la négligence avait été suffisamment déréglée et téméraire pour justifier une sanction était un critère objectif. En règle générale, les jurés arrivaient sans peine à comprendre la conduite constituant une négligence criminelle lorsque les juges leur donnaient des instructions à ce sujet . . .

Dans le même jugement, le juge Cory ajoutait que c'est à l'article 202, maintenant 219, du code que l'on trouvait la définition générale de négligence criminelle:

. . . il faut appliquer un critère objectif pour évaluer les actes et la conduite active de l'accusé. On peut déduire à partir de l'acte ou des actes en cause de l'accusé qu'il y a eu intention criminelle.

Les spécialistes du pays admettent l'emploi répandu du critère objectif de négligence criminelle. Les professeurs Fortin et Viau déclarent à la page 118 de leur *Traité de droit pénal général* que:

"In conclusion we wish to point out the special character of carelessness, the *mens rea* of criminal negligence, which we see from the case law is in practice given a purely objective meaning."

Même si au Canada, le poids de l'opinion judiciaire a, au cours des ans, penché en faveur du critère objectif de négligence pour justifier la responsabilité criminelle, cela ne fait toutefois pas l'unanimité. Il y a un débat permanent dans les milieux judiciaires et juridiques quant à savoir si la responsabilité criminelle devrait, en principe, être fondée sur la négligence objective.

De 1960 à 1975, la Cour suprême a favorisé une définition subjective. Le juge Cory a cependant précisé que

les cours d'appels ont continué d'adopter comme position, qu'il n'est pas nécessaire d'établir un élément psychologique subjectif comme élément essentiel d'une infraction de négligence criminelle. Elles ont décidé que l'on peut déterminer la *mens rea* de la négligence criminelle à partir d'une analyse objective de la conduite de l'accusé.

En 1975, dans la cause *Leblanc contre la Reine**, la Cour suprême du Canada a semblé changer d'avis et appuyer le critère objectif. Le juge Cory, une fois de plus, a indiqué que:

même si la question n'est pas encore réglée, les renvois cités dans les motifs de la majorité (dans *Leblanc*) semblent confirmer l'emploi d'un critère objectif tout comme l'énoncé clair de la minorité stipulant que la *mens rea* de la négligence criminelle est établie d'après une norme objective permettent, je crois, à cette Cour d'appliquer un tel critère pour déterminer si la conduite en cause présente la *mens rea* exigée pour démontrer la négligence criminelle.

Dernièrement, la Cour suprême du Canada a eu l'occasion de revoir cette question, c'est-à-dire est-ce que la responsabilité criminelle devrait être fondée sur un critère objectif de négligence. Comme M. Wade l'a souligné, dans *La Reine contre Tutton et Tutton*, la Cour suprême était divisée trois contre

[Text]

ment drafted this provision, and given this division in the Supreme Court of Canada, the government, in crafting this bill, decided to proceed very carefully. Accordingly, the proposed section 436 which is before you accords with the substance of the present section 436.

In adopting the wording “marked departure from the standard of care that a reasonably prudent person would use” as the test for liability, the government adopted a wording that commands considerable support among judges and legal thinkers across this country. The wording, or slight variations thereof, is found in many judgments and has been adopted by the Law Reform Commission of Canada as their definition of negligence in their draft Criminal Code.

Since Bill C-53 was given first reading in the House of Commons on December 14, 1989, the Supreme Court of Canada has twice—not once, as Mr. Wade said—considered whether an objective or subjective test is the correct test to apply in determining criminal negligence.

On December 21, 1989, in *R. v. Buttar*, the court decided that it did not need to decide the issue at that time. As Mr. Justice Cory said:

On the facts of this case, I am of the view that the accused stands convicted on either test, objective, subjective, or a combination of both.

Madame Justice McLachlin, with Justice L'Heureux-Dubé concurring, adopted the reasons of the British Columbia Court of Appeal Judge in the case which indicated a preference for an objective test.

On March 1, and this is quite important, the government's choice of wording was vindicated when a unanimous seven-person panel of the Supreme Court of Canada concluded in *Regina v Anderson*—a case which is not cited in the Bar's brief—that, regardless of whether an objective or a subjective test is ultimately judged the correct test of criminal negligence:

A finding that the imputed conduct is a marked departure . . .

And I underline those words:

. . . from the standard of an ordinary prudent individual is, accordingly, central to both the subjective and objective approaches.

Given the decision in *Anderson*, adopting the very wording that the government would use in section 436 of Bill C-53, it will not necessarily decide the issue of whether an objective or a subjective standard is the appropriate one, but, by unanimous decision of the Supreme Court, that is the correct wording for negligence, and it is one which both the supporters of the subjective and the objective approaches agree upon. So the government has been, I think, very prudent in this case, in accordance with the majority of judicial opinion. These are the reasons in law why the Bar's position has not been, and should not be, accepted by this committee.

[Traduction]

trois. Voilà quelle était la situation au moment où le Ministère a entrepris de régider cette disposition et vu la division de la Cour suprême du Canada, le gouvernement a décidé, pour ce projet de loi, de procéder avec prudence. C'est pourquoi l'article 436 devant vous est conforme en substance à l'article 436 actuel.

En adoptant la formulation «en s'écartant de façon marquée du comportement normal qu'une personne prudente adopterait» pour le critère de responsabilité, le gouvernement a choisi une formulation acceptée dans une large mesure par les juges et les experts du pays. Le libellé ou du moins de légères variations de celui-ci, figure dans bon nombre de jugements. De plus, la Commission de réforme du droit du Canada l'a retenu comme définition de la négligence pour l'ébauche du code criminel.

Depuis que la Chambre des communes a adopté le projet de loi C-53 en première lecture le 14 décembre 1989, la Cour suprême du Canada a délibéré deux fois, et non pas une seule fois comme le prétend M. Wade, pour déterminer si le critère objectif ou subjectif devrait constituer le critère approprié pour établir la négligence criminelle.

Le 21 décembre 1989, dans la cause *la Reine contre Buttar*, la cour a convenu qu'elle n'avait pas à prendre de décision à ce sujet à ce moment. Le juge Cory a dit que

compte tenu des faits, il était d'avis que l'accusé demeure coupable, que se soit d'après le critère objectif ou le critère subjectif ou une combinaison des deux.

Le juge McLachlin, appuyée par le juge l'Heureux-Dubé, a retenu les motifs du juge de la cour d'appel de la Colombie-Britannique pour une cause où le critère objectif semblait indiqué.

Le 1^{er} mars, et cela est très important, le libellé choisi par le gouvernement a été défendu avec succès lorsqu'un panel de sept membres de la Cour suprême du Canada a conclu à l'unanimité dans la cause *la Reine contre Anderson*, une cause qui n'est pas citée dans le mémoire du Barreau, qu'il importait peu que le critère subjectif ou objectif soit jugé, en dernière analyse, le critère correct de la négligence criminelle:

Par conséquent, conclure que la conduite reprochée correspond à une dérogation marquée . . .

et je met l'accent sur cette expression

. . . du comportement normal (d'une personne prudente) constitue la base de l'approche tant objective que subjective.

Même si la formulation employée dans la décision de la cause *Anderson* est exactement la même que celle que le gouvernement a utilisée pour l'article 436 du projet de loi C-53, cela ne règle pas nécessairement la question, à savoir si le critère objectif ou subjectif est le critère approprié. Par décision unanime, la Cour suprême a toutefois statué que c'était la formulation correcte de négligence, formulation qui convient autant aux partisans du critère subjectif qu'à ceux du critère objectif. Je crois donc que le gouvernement a fait preuve de beaucoup de prudence dans ce cas, en se rangeant du côté de la majorité en matière d'opinion judiciaire. Voilà les motifs de

[Text]

As I stated at the outset, there are compelling policy reasons for passing section 436 as it is in Bill C-53. As the Minister of Justice said in her speech in opposition to the Bar's amendment:

As between the two tests, the government's formulation would place an unmistakable onus on those who own or operate multiple-unit dwellings, especially rooming-houses, to not neglect their properties to the point they become fire traps.

We have chosen to proceed with the government's formulation because we have an obligation to do all the law can to ensure the safety of those who live in these units, many of whom have no other place to go.

Honourable senators, the government's legislation has been carefully thought out and carefully crafted. It seeks to achieve a very important public purpose: the prevention of fires and explosions, especially in multiple unit dwellings in which many Canadians live because they have no other place to go. It continues an offence of arson by negligence that has been in the Code since 1919 because there is a need for such an offence. There can be no real objections to the wording of the offence, which wording was approved by a unanimous Supreme Court in a judgment not two months ago.

Senator Flynn: In short, what you say is that you have to infer *mens rea* from the test which is provided in section 436?

Mr. Del Buono: That is right. The Supreme Court has said in *Anderson* that, regardless of whether one takes an objective or subjective view of negligence, these words are a common ground that supporters of both tests can agree upon. The bar may, in fact, be correct that the subjective test may be the right test at some point, but judicial opinion in Canada has traditionally favoured the objective test. We felt that we would try to proceed prudently in this case simply because there was a division of judicial opinion. As it happened, the wording that we adopted was unanimously supported by the Supreme Court of Canada.

Senator Flynn: The shareholders of Mr. Wade will be acquitted, then.

Senator Lewis: The bill was passed in the House of Commons on May 4, but I believe it was introduced in February, was it not?

Mr. Del Buono: The bill was introduced on December 14, 1989 in the House of Commons.

Senator Lewis: And when was the *Anderson* case decided?

Mr. Del Buono: The *Anderson* case was dealt with in March 1990, two months ago.

Senator Beaudoin: You are up to date, then.

[Traduction]

droit pour lesquels la position du Barreau n'a pas été et ne devrait pas être acceptée par ce comité.

Comme j'avais indiqué au début, il existe des motifs indéniables pour justifier l'adoption de l'article 436 tel que présenté dans le projet de loi C-53. La ministre de la Justice a déclaré dans son discours où elle s'opposait à la modification proposée par le Barreau

qu'en ce qui a trait aux deux critères, le libellé du gouvernement oblige ceux qui possèdent ou exploitent des immeubles résidentiels à logements multiples, et plus particulièrement des maisons de chambres, à ne pas négliger leurs propriétés au point où elles deviennent des pièges à feu.

Nous avons décidé de retenir le libellé du gouvernement parce que nous sommes tenus par la loi, de faire tout ce que nous pouvons pour assurer la sécurité des personnes qui habitent dans ces immeubles, beaucoup d'entre elles n'ayant pas d'autre endroit où se loger.

Messieurs les sénateurs, le gouvernement a mûrement réfléchi avant de rédiger la législation avec soin, car il cherche à atteindre un but public important: empêcher les incendies et les explosions surtout dans les immeubles résidentiels à logements multiples où habitent beaucoup de Canadiens parce qu'ils ne peuvent pas se loger ailleurs. Il conserve une infraction d'incendie criminelle par négligence qui est inscrite au code depuis 1919 parce qu'il est justifié de le faire. On peut difficilement s'objecter au libellé de l'infraction approuvé à l'unanimité par la Cour suprême, il y a deux mois à peine.

Le sénateur Flynn: En résumé, ce que vous dites c'est que vous devez déduire la *mens rea* à partir du critère fourni à l'article 436?

M. Del Buono: C'est exact. La Cour suprême a déclaré dans la cause *Anderson* qu'il importe peu de choisir le critère subjectif ou le critère objectif parce que ces expressions représentent un terrain d'entente accepté par les partisans des deux critères. En réalité, le Barreau a peut-être raison de prétendre que le critère subjectif est le bon critère, mais l'opinion judiciaire du Canada a favorisé jusqu'à maintenant le critère objectif. Nous avons cru nécessaire d'être prudent dans ce cas, tout simplement en raison de l'opinion judiciaire partagée. Paradoxalement, la Cour suprême a approuvé à l'unanimité la formulation que nous avons retenue.

Le sénateur Flynn: Les partisans de M. Wade seront donc acquittés.

Le sénateur Lewis: La Chambre des communes a adopté le projet de loi le 4 mai, mais je crois qu'il a été présenté en février, n'est-ce pas?

M. Del Buono: Le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes le 14 décembre 1989.

Le sénateur Lewis: Et quand a-t-on pris la décision concernant la cause *Anderson*?

M. Del Buono: La cause *Anderson* a été réglée en mars 1990, il y a deux mois.

Le sénateur Beaudoin: Vous vous tenez au courant du dossier.

[Text]

Senator Doyle: So this wording will deal not only with rooming house fires but will be adequate for tire fires, PCB fires and all other fires in areas in which we are told that there has been instruction "to clean up or else" and the owners or controllers chose to find out what "else" was?

Mr. Del Buono: That is right; there is no question about that.

The Deputy Chairman: There being no further questions, perhaps we can excuse Mr. Del Buono with thanks. Do honourable senators have any further questions for Mr. Wade?

Senator Neiman: I think not.

Senator Beaudoin: Are we to hear from any other witnesses on this bill?

The Deputy Chairman: Not as far as I am aware. The clerk informs me that there are no further witnesses. Under those circumstances, what we need is a motion that we report Bill C-53 to the Senate without amendment.

Senator Lewis: I so move.

The Deputy Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: I declare the motion carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Le libellé ne s'appliquera pas seulement aux incendies dans les maisons de chambres, mais aussi aux incendies survenant dans les dépôts de pneus, les dépôts de PCB et tout autre endroit dont le nettoyage avait été ordonné, nettoyage que les propriétaires ou exploitants n'ont pas fait.

M. Del Buono: C'est exact, il n'y pas de doute à ce sujet.

Le vice-président: Étant donné qu'il n'y a plus de questions, nous pourrions demander à M. Del Buono de se retirer avec nos remerciements. Les sénateurs ont-ils des questions à poser à M. Wade?

Le sénateur Neiman: Je ne crois pas.

Le sénateur Beaudoin: Devons-nous entendre d'autres témoins à propos de ce projet de loi?

Le vice-président: Pas à ma connaissance. Le commis m'informe qu'il n'y a pas d'autres témoins. Dans ce cas, nous devons adopter une motion pour présenter le projet de loi C-53 au Sénat sans modification.

Le sénateur Lewis: J'en fais la proposition.

Le vice-président: Adoptée à l'unanimité?

Les sénateurs: Adoptée.

Le vice-président: Je déclare la motion adoptée.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Mr. Terence A. Wade, Director, Legislation & Law
Reform.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Terence A. Wade, directeur de la législation et de la
réforme du droit.

From the Department of Justice:

Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law
Review.

Du ministère de la Justice:

M. Vince Del Buono, avocat-conseil, Révision du droit
pénal.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Thursday, May 31, 1990
and
Wednesday, June 6, 1990

Issue No. 14

Second Proceedings on:

Bill C-16, An Act to amend the Act of
incorporation of The Canadian Institute of
Mining and Metallurgy

and

First Proceedings on:

Bill S-14, An Act respecting the laws
prohibiting marriage between
related persons

SIXTEENTH AND SEVENTEENTH
REPORTS OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le jeudi 31 mai 1990
et
Le mercredi 6 juin 1990

Fascicule n° 14

Deuxième fascicule concernant:

Projet de Loi C-61, Loi modifiant la Loi
constitutive de The Canadian Institute of Mining
and Metallurgy

et

Premier fascicule concernant:

Projet de Loi S-14, Loi concernant le droit
interdisant le mariage entre personnes
apparentées

SEIZIÈME ET DIX-SEPTIÈME RAPPORTS
DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Rossiter
Lewis	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Senator Cogger (June 6, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Rossiter
Lewis	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle (le 6 juin 1990).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 22, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-16, An Act to amend the Act of incorporation of the Canadian Institute of Mining and Metallurgy.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Ottenheimer, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 15, 1990:

“The Order of the Day being read,
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith resumed debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill S-14, An Act respecting the laws prohibiting marriage between related persons.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Spivak, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 22 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-16, Loi modifiant la loi constitutive de The Canadian Institute of Mining and Metallurgy.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), propose, appuyé par l'honorable sénateur Ottenheimer, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 15 mai 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-14, Loi concernant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz, propose, appuyé par l'honorable Sénateur Spivak, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 31, 1990
(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Macdonald.

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate and Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From The Canadian Institute of Mining and Metallurgy:

Mr. Pierre Michaud, Executive Director.

The Committee proceeded to consider Bill S-16, An Act to amend the Act of incorporation of The Canadian Institute of Mining and Metallurgy.

The witness made a statement and answered questions.

Mr. du Plessis made a statement.

The Honourable Senator Lewis moved that the Chairman report Bill S-16 to the Senate without amendment.

The question being put on motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 9:15 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

The Committee discussed its future business.

At 9:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 6, 1990
(18)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:15 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Nurgitz and Rossiter. (6)

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate and Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee proceeded to consider Bill S-14, An Act respecting the laws prohibiting marriage between related persons.

It was Agreed, That the Committee proceed *in camera*.

It was Agreed, That the letters from the provinces of Manitoba, Saskatchewan and British Columbia on the pro-

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 31 MAI 1990
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Macdonald.

Également présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire auprès du Sénat et M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

De The Canadian Institute of Mining and Metallurgy:

M. Pierre Michaud, directeur administratif.

Le Comité entreprend l'étude du projet de loi S-16, Loi modifiant la Loi constitutive de *The Canadian Institute of Mining and Metallurgy*.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

M. du Plessis fait une déclaration.

L'honorable sénateur Lewis propose que le président fasse rapport au Sénat du projet de loi S-16 sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 15, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le Comité discute de ses prochains travaux.

À 9 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 6 JUIN 1990
(18)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cools, Doyle, Flynn, Lewis, Nurgitz et Rossiter. (6)

Également présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire auprès du Sénat et M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Le Comité examine le projet de loi S-14, Loi concernant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

Il est convenu,—Que le Comité poursuive ses délibérations à huis clos.

Il est convenu,—Que les lettres en provenance des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique traitant de la mesure législative proposée soient annexées

posed legislation be printed as appendices to the Minutes (see appendices Leg-14-1, Leg-14-2 and Leg 14-3 respectively).

Mr. du Plessis and Ms. Dunsmuir made statements and answered questions.

Clause 2 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Doyle moved that Bill S-14 be amended in Clause 2 by striking out lines 13 to 16 on page 1 and substituting the following:

“(b) as brother and sister by consanguinity, whether by the whole blood or by the half-blood, or

(c) as brother and sister by adoption.”

The question being put on the motion in amendment, It was—

Resolved in the affirmative.

Clause 3 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Lewis moved, that clause 3 of Bill S-14 be amended by striking out line 23 on page 1 and substituting the following.

“2(2)(a), (b) or (c) is void.”

The question being put on the motion in amendment, It was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 2 of the Bill, It was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 3 of the Bill, It was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clauses 4 and 5, It was—

Resolved in the affirmative.

Clause 6 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Lewis moved, That clause 6 of Bill S-14 be amended by striking out line 4 on page 2 and substituting the following:

“province as may be fixed by order of the Governor in Council at”

The question being put on the motion in amendment, It was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 6 of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

aux délibérations (voir les annexes Leg-14-1, Leg-14-2, et Leg-14-3 respectivement).

M. du Plessis et M^{me} Dunsmuir font des déclarations et répondent aux questions.

L'article 2 du projet de loi est lu.

L'honorable sénateur Doyle propose que soit modifié le projet de loi S-14 à l'article 2 en remplaçant la ligne 16 à la page 1 par ce qui suit:

«et demi-sœur;

c) en ligne collatérale, par adoption, s'il s'agit de frère et sœur.»

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'article 3 du projet de loi est lu.

L'honorable sénateur Lewis propose que l'article 3 du projet de loi S-14 soit modifié en remplaçant la ligne 22 par ce qui suit:

«tées prohibées par l'alinéa 2(2)a), b) ou c) est nul.»

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'article 2, mis aux voix, est adopté.

L'article 3, mis aux voix, est adopté.

Les articles 4 et 5, mis aux voix, sont adoptés.

L'article 6 du projet de loi est lu.

L'honorable sénateur Lewis propose que l'article 6 du projet de loi S-14 soit modifié en remplaçant la ligne 3 par ce qui suit:

«date antérieure fixée par décret du gouverneur en conseil à la»

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'article 6, mis aux voix, est adopté.

It was Agreed, that the Chairman report the Bill to the Senate as amended.

At 5:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu,—Que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat dans sa forme modifiée.

À 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 31, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-16, An Act to amend the Act of incorporation of The Canadian Institute of Mining and Metallurgy, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 22, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, June 7, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-14, An Act respecting the laws prohibiting marriage between related persons, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 15, 1990, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, clause 2:* Strike out lines 13 to 16 and substitute the following:
“(b) as brother and sister by consanguinity, whether by the whole blood or by the half-blood, or
(c) as brother and sister by adoption.”
2. *Page 1, clause 3:* Strike out line 23 and substitute the following:
“2(2)(a), (b) or (c) is void.”
3. *Page 2, clause 6:* Strike out line 4 and substitute the following:
“province as may be fixed by order of the Governor in Council at”

Respectfully submitted,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 31 mai 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-16, Loi modifiant la loi constitutive de *The Canadian Institute of Mining and Metallurgy*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 mai 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 7 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-14, Loi concernant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 15 mai 1990, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 1, article 2:* Remplacer la ligne 16 par ce qui suit:
«et demi-sœur;

c) en ligne collatérale, par adoption, s'il s'agit de frère et sœur.»
2. *Page 1, article 3:* Remplacer la ligne 22 par ce qui suit:
«tées prohibé par l'alinéa 2(2)a),b) ou c) est nul.»
3. *Page 2, article 6:* Remplacer la ligne 3 par ce qui suit:
«date antérieurs fixée par décret du gouverneur en conseil à la»

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 31, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-16, to amend the Act of incorporation of The Canadian Institute of Mining and Metallurgy, met this day at 9.00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to welcome this morning, in our consideration of Bill S-16, Mr. Pierre Michaud. He is the Executive Director of The Canadian Institute of Mining and Metallurgy. We will also be hearing from our counsel, Mr. du Plessis. I should indicate to members of the committee that, according to a search conducted by the Department of Consumer and Corporate Affairs, the name "Canadian Institute of Mining, Metallurgy and Petroleum" is available. Mr. Michaud, the floor is yours.

Mr. Pierre Michaud, Executive Director, Canadian Institute of Mining and Metallurgy: Honourable senators, I would like to note that the institute was founded in 1898. It is not a new organization. It is made up of about 11,000 people who are interested in the minerals industry, which includes mining, metallurgy and petroleum. The reason why the membership has agreed to a change of name from The Canadian Institute of Mining and Metallurgy to The Canadian Institute of Mining, Metallurgy and Petroleum is that approximately one-quarter of our membership is linked directly to the petroleum industry. This segment felt that it should be represented in the name of the institute, just as the other components are.

The purpose of the institute is to promote the exchange of technology between its members. To do this it holds from 10 to 15 major meetings every year. We had our last meeting here in Ottawa about two weeks ago, at which 2,100 delegates took part. Further, we know that not all members can attend our technical meetings, so we publish reviews where the best papers are published for the benefit of the membership. This, in a sense, is what the institute is about.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Michaud. Senator MacDonald was the sponsor of this bill in the Senate and explained very well on your behalf the benefits of the bill. I would ask him whether he has any questions.

Senator MacDonald: Yes, Mr. Chairman. Mr. Michaud, you were incorporated in 1898 as The Institute of Mining and came back in 1920 to change the name to include "Metallurgy". Now in 1990 you are asking that it be renamed "Mining, Metallurgy and Petroleum". Could we have your assurance that it will be another 70 years before we hear from you again?

Mr. Michaud: I hope so.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 31 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a renvoyé le projet de loi S-16, visant à modifier l'Acte d'incorporation de l'Institut canadien des mines et de la métallurgie, se réunit aujourd'hui à 9 heures afin d'étudier le projet de loi.

Le sénateur Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, il nous fait plaisir d'accueillir ce matin, dans le cadre de notre étude du projet de loi S-16, M. Pierre Michaud. M. Michaud est le directeur exécutif de l'Institut canadien des mines et de la métallurgie. Nous allons également entendre le témoignage de notre conseiller, M. du Plessis. Je voudrais d'abord signaler aux membres du Comité que, d'après une étude faite par le ministère de la Consommation et des Corporations, le nom «Institut canadien des mines, de la métallurgie et du pétrole» est libre. Monsieur Michaud, la parole est à vous.

M. Pierre Michaud, directeur exécutif, Institut canadien des mines et de la métallurgie: Honorables sénateurs, j'aimerais faire remarquer que l'Institut a été fondé en 1898. Ce n'est pas un organisme nouveau. Il regroupe environ 11 000 personnes qui ont un intérêt dans l'industrie minière, ce qui inclut les mines, la métallurgie et le pétrole. La raison pour laquelle les membres ont accepté de changer le nom d'Institut canadien des mines et de la métallurgie pour celui d'Institut canadien des mines, de la métallurgie et du pétrole est qu'environ un quart de nos membres sont associés directement à l'industrie pétrolière. Cette partie de nos membres trouve qu'elle devrait être représentée dans le nom de l'organisme, au même titre que les autres.

L'Institut a pour but la promotion d'échanges technologiques entre ses membres. À cette fin, il tient de 10 à 15 réunions importantes chaque année. Notre dernière réunion a eu lieu ici, à Ottawa, il y a deux semaines. Elle a attiré 2 100 délégués. De plus, comme nous savons que tous nos membres ne peuvent assister à nos réunions traitant d'aspects techniques, nous publions à leur intention des comptes rendus des meilleurs exposés. Voici, à mon point de vue, ce qui caractérise l'Institut.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Michaud. Le sénateur MacDonald, qui est le parrain de ce projet de loi au Sénat, nous a très bien expliqué en votre nom quels seraient les avantages de ce projet de loi. J'aimerais lui demander s'il a des questions.

Le sénateur MacDonald: Oui, monsieur le président. Monsieur Michaud, votre Institut a été incorporé en 1898 sous le nom de «Institut des mines». Vous êtes revenu en 1920 pour faire changer le nom afin d'y inclure le mot «métallurgie». Aujourd'hui, en 1990, vous demandez qu'il soit rebaptisé «Institut canadien des mines, de la métallurgie et du pétrole». Pouvons-nous avoir une certitude quelconque qu'il s'écoulera soixante-dix ans avant que nous entendions de nouveau parler de vous?

M. Michaud: Je l'espère.

[Text]

Senator MacDonald: This change was overwhelmingly approved by your membership, was it not?

Mr. Michaud: Yes, it was.

Senator MacDonald: Perhaps you would like to explain the other two housekeeping matters in the bill.

Mr. Michaud: It was recommended by our lawyers that we should take advantage of this opportunity to improve our corporate situation.

Senator Lewis: You are including in the name the word "Petroleum". Presumably there are associations or institutions which cover the petroleum industry.

Mr. Michaud: Yes.

Senator Lewis: Has there been any objection to the inclusion of the word "petroleum" in the name?

Mr. Michaud: Not that we know of, senator. We have gone the appropriate route and have published in several papers the fact that we were going to ask for this name change. We have not heard objections from anybody.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I wonder whether the explanation of the mandate of the institute should be expanded to include reaction to government policies and discussions with government on policies that affect the industries involved. Is that part of the responsibility of the institute?

Mr. Michaud: Generally speaking, senator, we are not a lobbying body. We are a technical organization. We will lobby the government in favour of our members if we feel that their rights are being curtailed. One example I could give is when the government was thinking of changing the status of the people working above a certain level for income tax purposes. I think we would have intervened in a matter like that where our members were personally involved. Other bodies lobby the government on behalf of the mining and petroleum industries. We do not. That is not our function.

Senator Doyle: Would it be the practice in the petroleum industry for a company to belong to several organizations? Yours is an association of oil producers, is it not?

Mr. Michaud: No, our members are for the most part petroleum engineers who work for the petroleum industry and they number approximately 2,500 individuals.

Senator Doyle: They might belong to two or three organizations, might they not?

Mr. Michaud: Oh, yes.

Senator Doyle: One of these organizations would not object to the existence of the other?

Mr. Michaud: No, there is no objection.

Senator Doyle: The only question I was going to ask is this: If I wanted a donation from the industry, which organization would I approach?

[Traduction]

Le sénateur MacDonald: Ce changement a été approuvé unanimement par vos membres, n'est-ce pas?

M. Michaud: Oui.

Le sénateur MacDonald: Peut-être pourriez-vous expliquer les deux autres questions de régie interne que l'on trouve dans le projet de loi.

M. Michaud: Nos conseillers juridiques nous ont recommandé de profiter de l'occasion pour améliorer notre situation institutionnelle.

Le sénateur Lewis: Vous ajoutez à votre nom le mot «pétrole». Je présume qu'il y a d'autres associations ou institutions qui s'occupent de l'industrie du pétrole.

M. Michaud: Oui.

Le sénateur Lewis: Y a-t-il eu des objections à l'inclusion du mot «pétrole» dans votre nom?

M. Michaud: Pas que je sache, monsieur le sénateur. Nous avons suivi la voie normale et avons publié dans plusieurs journaux l'annonce que nous voulions demander un changement de nom. Nous n'avons eu d'objection de personne.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je me demande si la définition du mandat de l'Institut ne devrait pas inclure la réponse aux politiques gouvernementales et les discussions avec le gouvernement à propos des politiques qui ont une incidence sur les industries visées. Cela fait-il partie des responsabilités de l'Institut.

M. Michaud: À vrai dire, monsieur le sénateur, nous ne sommes pas un lobby. Nous sommes un organisme aux buts techniques. Nous pouvons faire des pressions auprès du gouvernement en faveur de nos membres si nous avons l'impression que leurs droits sont lésés. Je pourrais vous donner l'exemple de l'occasion où le gouvernement pensait à changer le statut des personnes travaillant au-dessus d'un certain niveau pour les fins de l'impôt sur le revenu. Je pense que nous serions intervenus dans une question comme celle-là parce que nos membres étaient touchés personnellement. D'autres organismes font des pressions sur le gouvernement pour le compte des industries minières et pétrolières. Nous ne le faisons pas. Ce n'est pas notre rôle.

Le sénateur Doyle: Est-ce qu'il serait courant dans l'industrie pétrolière qu'une entreprise appartienne à plusieurs organisations? Votre organisme est une association de producteurs de pétrole, n'est-ce pas?

M. Michaud: Non, les membres sont, pour la plupart, des ingénieurs du pétrole qui travaillent pour l'industrie du pétrole. Ils sont environ 2 500 membres individuels.

Le sénateur Doyle: Il est possible qu'ils appartiennent à deux ou trois organismes, est-ce bien cela?

M. Michaud: En effet.

Le sénateur Doyle: Aucun de ces organismes ne s'objecterait à l'existence d'un autre?

M. Michaud: Non, il n'y a pas eu d'opposition.

Le sénateur Doyle: La seule question que je voulais poser est la suivante. Si je voulais obtenir une donation de l'industrie, à quel organisme devrais-je m'adresser?

[Text]

Mr. Michaud: Don't approach ours!

Senator Beaudoin: I agree with the bill entirely. I have just one question on clause 4.

Ils disent en français «droits de propriété rétroactifs».

Quelle est la raison? Est-ce que c'est parce qu'il y avait des transactions qui ont été passées et vous voulez être certains quelles sont valides?

M. Michaud: À quelle page, sénateur?

It refers to retroactive property rights?

Senator Beaudoin: You are right, it is section 5. Is that for confirming?

Mr. Michaud: I do not know. Perhaps Mr. du Plessis could help.

Senator Beaudoin: Is that a clause to remove any possible legal doubts?

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: That is basically what it is. Originally there was a restriction on the total value of property or real estate that could be held at any time by the institute. In Chapter 96 of the Statutes of 1898, the Act of Incorporation, section 2 says:

The Institute may acquire and hold such lands and property as are necessary to carry out the objects and purposes for which incorporation is sought; provided that the annual value of the real estate held at any one time for the actual use of the Institute shall not exceed five thousand dollars.

Over the years it is possible that this amount has been exceeded. In order to remove any doubt that there could have been a title defect, this is a retroactive provision that would state that the institute is deemed to have always had the power to acquire and hold, for the purposes of the institute, real property in any amount and of any annual or other value. It wipes the slate clean and clears up what could be a title defect.

Senator Lewis: We have had this type of bill before.

Mr. du Plessis: Yes, we have.

The Chairman: Mr. du Plessis, do you have any other comments to make?

Mr. du Plessis: I am satisfied that the bill, as drafted, would accomplish the intent that is set out in the preamble of the bill. I consider that it is in proper legislative form.

Senator Lewis: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: Is that agreed?

Some Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, June 6, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-14, An Act respect-

[Traduction]

M. Michaud: Certainement pas au nôtre.

Le sénateur Beaudoin: Je suis entièrement d'accord avec le projet de loi. Je n'ai qu'une question se rapportant à l'article 4.

In French the expression used is «droit de propriété rétroactif».

What is the reason for this? Is it that there have been transactions and you want to make sure they are valid?

Mr. Michaud: What page are you on, Senator?

Cela a-t-il trait aux droits de propriété rétroactifs?

Le sénateur Beaudoin: Vous avez raison, il s'agit de l'article 5. Est-ce pour le ratifier?

M. Michaud: Je ne sais pas. Peut-être monsieur du Plessis pourrait-il nous éclairer.

Le sénateur Beaudoin: S'agit-il d'un article qui enlèverait toute incertitude sur le plan juridique?

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: C'est essentiellement cela. À l'origine, il y avait des restrictions sur la valeur totale des propriétés ou immeubles que l'Institut pouvait posséder. L'article 2 du chapitre 96 de l'Acte d'incorporation se lit comme suit:

L'Institut pourra acquérir et garder les terrains et propriétés qui seront nécessaires pour atteindre les objets et le but qu'il a en vue; pourvu que la valeur annuelle des immeubles qu'il possédera en aucun temps pour son propre usage ne dépasse pas cinq mille piastres.

Il est possible que ce montant ait été dépassé au cours des ans. Pour enlever tout doute qu'il puisse y avoir une lacune dans le titre de propriété, il s'agit d'une disposition rétroactive indiquant que l'Institut est réputé toujours avoir le pouvoir d'acquérir et de posséder pour ses besoins, des biens immobiliers en quelque quantité que ce soit et pour toute valeur annuelle ou autre. La disposition fait table rase du passé et clarifie ce qui pouvait être une lacune dans le titre de propriété.

Le sénateur Lewis: Nous avons eu des projets de loi de ce type auparavant.

M. du Plessis: Oui, nous en avons eu.

Le président: Monsieur du Plessis, avez-vous d'autres remarques à faire?

M. du Plessis: Je suis certain que le projet de loi, tel qu'il est rédigé, réaliserait l'intention exposée dans le préambule. Il me semble qu'il correspond aux exigences statutaires.

Le sénateur Lewis: Je propose que nous renvoyions ce projet de loi sans amendement.

Le président: Cela vous convient?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 6 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-14,

[Text]

ing the laws prohibiting marriage between related persons, met this day at 5:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us Bill S-14 and proposals for amendments along the lines we have discussed. I would ask for a motion that clause 2 of Bill S-14 be amended by striking out lines 13 to 16 on page 1 and substituting the following:

(b) as brother and sister by consanguinity, whether by the whole blood or by the half-blood, or

(c) as brother and sister by adoption.

Senator Doyle: So moved.

The Chairman: All in favour? Those against? I declare the motion carried.

I would ask for a motion that clause 3 of Bill S-14 be amended by striking out line 23 on page 1 and substituting the following:

2(2)(a), (b) or (c) is void.

Senator Lewis: So moved.

The Chairman: All in favour? Those against? I declare the motion carried.

Perhaps Mr. du Plessis could explain the third amendment to clause 6 of the bill.

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: The last amendment is purely technical. In the bill as introduced, clause 6 states:

This Act shall come into force on the day that is one year after the day it is assented to, or on such earlier day in any province as may be fixed by proclamation at the request of that province.

Acts are now brought into force by order in council rather than by proclamation, so this last amendment would simply substitute the words "order of the Governor in Council" for the word "proclamation".

Senator Lewis: The words "at the request of that province" will remain in the bill?

The Chairman: Yes.

Senator Flynn: What is the reason for that?

Mr. du Plessis: The reason for that is that a long time ago, when we considered our first bill on this subject, it was thought that the provinces would have to make certain adjustments in the schedules to some of their provincial statutes, in particular, those relating to the solemnization of marriage, and that they would have to change the forms and information that they provide to the public to bring them in line with the new law. Clause 6 was drafted as a convenience to the provinces so that they would have sufficient time to make the necessary legislative and administrative changes. Do you see a problem with that?

Senator Flynn: I am wondering about the time period of one year.

Mr. du Plessis: One year would be the maximum.

[Traduction]

Loi concernant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour l'étudier.

Le sénateur Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons devant nous le projet de loi S-14, ainsi que les propositions d'amendement conformes aux orientations dont nous avons discuté. Je demande qu'on présente une motion pour modifier l'article 2 du projet de loi S-14 en remplaçant les lignes 13 à 16 de la page 1 par le passage suivant:

b) en ligne collatérale, par consanguinité, s'il s'agit de frère et sœur ou de demi-frère et demi-sœur;

c) s'il s'agit de frère et sœur par adoption.

Le sénateur Doyle: Je propose la motion.

Le président: Qui vote en faveur de la motion? Qui vote contre? Je déclare que la motion est adoptée.

Je demande qu'on présente une motion pour modifier l'article 3 du projet de loi S-14 en remplaçant la ligne 23 de la page 1 par le passage suivant:

2(2)a), b) ou c) est nul.

Le sénateur Lewis: Je propose la motion.

Le président: Qui vote en faveur de la motion? Qui vote contre? Je déclare que la motion est adoptée.

M. du Plessis pourrait peut-être nous expliquer le troisième amendement, qui porte sur l'article 6 du projet de loi.

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: Le dernier amendement est purement de forme. L'article 6 du projet de loi déposé se lit comme suit:

La présente loi entre en vigueur un an après sa sanction ou, dans une province, à la date antérieure fixée par proclamation à la demande de cette province.

Les lois sont maintenant mises en vigueur par décret et non plus par proclamation. Ce dernier amendement remplacerait donc le mot «proclamation» par terme «décret du gouverneur en conseil».

Le sénateur Lewis: Est-ce que l'expression «à la demande de cette province» demeure dans le projet de loi?

Le président: Oui.

Le sénateur Flynn: Pour quelle raison?

M. du Plessis: Parce que lorsque nous avons étudié le premier projet de loi sur ce sujet, il y a longtemps, on a pensé que les provinces auraient à modifier les annexes de certaines de leurs lois, notamment celles concernant la célébration des mariages, aussi que les formulaires et les renseignements destinés au public afin qu'ils cadrent avec la nouvelle loi. L'article 6 a donc été ajouté pour donner aux provinces le temps voulu pour apporter les modifications législatives et administratives nécessaires. Y voyez-vous un inconvénient?

Le sénateur Flynn: C'est la période d'un an qui me tracasse.

M. du Plessis: Un an est un maximum.

[Text]

Senator Flynn: I understand that, but I do not see why it would be so difficult to circulate the new law and advise that it be taken into account. That is not very difficult to do. If we were just to say "on a day to be fixed by order in council", we could possibly write to the provincial minister concerned and indicate that we plan to have an order in council prepared in a month or so and ask whether there is any problem with that.

The Chairman: Under the proposed amendment, it will read "... one year after the day it is assented to, or on such earlier day in any province as may be fixed by order of the Governor in Council," instead of "by proclamation". That is all we are changing.

Senator Flynn: It is the one year that bothers me.

Mr. du Plessis: It is not the amendment but the actual clause as it now reads that he is having second thoughts about.

The Chairman: I see, yes.

Senator Flynn: Yes.

The Chairman: Perhaps someone can refresh my memory. I have a recollection that in Niagara Falls there was a meeting of registrars of vital statistics and that is where this comes from. They asked at that time for time to change all of their reprinted material.

Senator Doyle: That is fine, so long as you are not waiting to get married.

Senator Flynn: Yes. One year is a long time.

The Chairman: That is a good point. Here we are trying to help people.

Senator Flynn: Yes, that is a long time. If we leave it to the Governor in Council, he can choose a delay of two months, for example, but there could be some consultation beforehand.

Mr. du Plessis: Are you suggesting that the clause be deleted entirely?. It would not be proper to hold up a bill for Royal Assent once it has passed both houses.

Senator Flynn: No, it comes into force on the day on which it is assented to, but you could also provide that it will come into force on the day to be fixed by order in council.

Mr. du Plessis: Yes, that we could do, and then discussions could take place.

Senator Flynn: Then the idea would be to go as quickly as possible.

Senator Lewis: Would that mean, then, that some province could hold it up?

The Chairman: No, we could compel them.

Senator Flynn: No, it could not. The final say would be that of the Governor in Council.

Senator Lewis: Yes, but what would motivate the Governor in Council to do it?

Senator Flynn: The idea is that the law be passed as soon as it would appear reasonable to the Governor in Council. If a

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Je comprends bien, mais je ne vois pas pourquoi il serait si difficile de faire circuler la nouvelle loi et de demander qu'on en tienne compte. Ce n'est pas très difficile à faire. Si nous indiquions simplement le jour «fixé par décret», on pourrait écrire au ministre provincial concerné, lui indiquer que nous envisageons de faire préparer un décret d'ici un mois, et lui demander s'il y voit quelque inconvénient.

Le président: Conformément à l'amendement proposé, cette disposition se lira donc comme suit: «... un an après sa sanction ou, dans une province, à la date antérieure fixée par décret du gouverneur en conseil à la demande de cette province.» C'est tout ce que nous modifions.

Le sénateur Flynn: C'est toujours cette période d'une année, qui me tracasse.

M. du Plessis: Il se tracasse à propos de la disposition originale, telle qu'elle est actuellement libellée, et pas à propos de l'amendement.

Le président: Oui, je vois.

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Peut-être que quelqu'un peut me rafraîchir la mémoire. Je me souviens qu'à Niagara Falls, il y a eu une réunion des officiers d'état-civil, et c'est de là que proviennent ces hésitations. A l'époque, ils ont demandé du temps pour changer tous leurs imprimés.

Le sénateur Doyle: C'est bien, en autant qu'on ne soit pas en train d'attendre la célébration de son mariage.

Le sénateur Flynn: Oui, un an, c'est long.

Le président: C'est une bonne remarque. Dans le cas présent, nous essayons d'aider les gens.

Le sénateur Flynn: Oui, c'est un long délai. Si nous laissons la question à la discrétion du gouverneur en conseil, celui-ci peut choisir par exemple un délai de deux mois, mais il pourrait y avoir des consultations préalables.

M. du Plessis: Voulez-vous dire que cet article devrait être supprimé? Il ne serait pas convenable de faire attendre la sanction royale d'une loi, une fois que celle-ci a obtenu l'assentiment des deux chambres.

Le sénateur Flynn: Non, elle entre en vigueur le jour où elle reçoit la sanction royale, mais vous pourriez prévoir qu'elle entrerait en vigueur un jour fixé par décret.

M. du Plessis: Oui, nous pourrions faire cela, et des discussions pourraient avoir lieu par la suite.

Le sénateur Flynn: Il faudrait alors aller aussi vite que possible.

Le sénateur Lewis: Alors, est-ce que certaines provinces pourraient traîner?

Le président: Non, on pourrait les contraindre.

Le sénateur Flynn: Non, on ne le pourrait pas. C'est le gouverneur en conseil qui aurait le dernier mot.

Le sénateur Lewis: Oui, mais qu'est ce qui inciterait le gouverneur en conseil à le faire?

Le sénateur Flynn: L'idée est que la loi entre en vigueur dès que le gouverneur en conseil le jugerait raisonnable. Si une

[Text]

province takes the position that it needs one year to change its register and other provinces say that they can do it in a month, well—

Senator Doyle: It will be a year and a half in Newfoundland.

Mr. du Plessis: But the Governor in Council may, if there is not a majority of provinces that are ready to go sooner, hold it up until there is. I think that was the real reason behind clause 6. It could then be put into effect. The provinces that were ready sooner would have the law brought into force sooner.

Senator Flynn: The only problem here is that if we specify one year, some provinces will say that they want a delay of one year.

The Chairman: Yes.

Senator Flynn: Perhaps we could push them a little.

Mr. du Plessis: The other problem with this clause as it now reads is that you will have different laws in force in different provinces at different times.

The Chairman: No, you will have the same law. It is just that it will come into force at different times.

Mr. du Plessis: That is what I meant. It will be operative or in effect at different times.

The Chairman: Might I ask how the Northwest Territories and the Yukon will be affected?

Mr. du Plessis: The word "province" as defined in the Interpretation Act includes the Northwest Territories and the Yukon.

Senator Flynn: In any event, perhaps we do not need to refer to any province and simply state that this is to be done at the discretion of the Governor in Council.

The Chairman: Honourable senators, I am in your hands. I suppose that when we complete this we will be writing to those 30 supposed applicants, saying, "Let us provide you with an address to which you can now write, because we have now changed the law". What we really ought to have done, I suppose, is pass the 30 bills and this one at the same time.

Mr. du Plessis: That would have been very difficult, as I explained at a previous meeting. There is a tremendous amount of work involved—parliamentary time, the time of my office, advertising and legal costs and a whole series of problems.

The Chairman: You are right, that is why we are doing it this way.

Mr. du Plessis: Yes, exactly.

Senator Lewis: Does anybody know what the provisions of the marriage laws are in the different provinces? Are there any provisions concerning residence?

The Chairman: I do not think so.

[Traduction]

province juge qu'il lui faut un an pour modifier ses registres, alors que les autres provinces jugent qu'elles pourraient le faire en un mois, alors . . .

Le sénateur Doyle: Cela prendra un an et demi à Terre-Neuve.

M. du Plessis: Mais le gouverneur en conseil peut, s'il n'y a pas une majorité de provinces qui sont prêtes à aller de l'avant, suspendre les procédures jusqu'à ce moment. Je pense que c'est la raison qui explique vraiment l'article 6. Elle pourrait alors être mise en vigueur. Les provinces qui seraient prêtes plus tôt pourraient la mettre en vigueur plus tôt.

Le sénateur Flynn: Le seul problème dans ce cas, est que si nous stipulons une année, certaines provinces diront qu'elles désirent un délai d'une année.

Le président: Oui.

Le sénateur Flynn: On pourrait peut-être les pousser un petit peu.

M. du Plessis: L'autre problème avec cet article sous sa forme actuelle, c'est qu'à des moments différents, vous aurez des lois différentes dans différentes provinces.

Le président: Non, vous aurez la même loi. Simplement, elle entrera en vigueur à des moments différents.

M. du Plessis: C'est ce que je voulais dire. Elle entrera en vigueur ou elle sera effective à des moments différents.

Le président: Puis-je demander maintenant comment les Territoires du nord-ouest et le Yukon seront affectés?

M. du Plessis: Selon la Loi d'interprétation, le terme «province» comprend les Territoires du nord-ouest et le Yukon.

Le sénateur Flynn: De toute manière, il n'est peut-être même pas nécessaire que nous fassions état des provinces. On pourrait simplement indiquer que ceci est laissé à la discrétion du gouverneur en conseil.

Le président: Honorables sénateurs, je ferai ce que vous voudrez. Je présume que lorsque nous en aurons terminé avec ceci, nous écrirons à ces 30 présumés requérants, pour leur dire: «Nous vous indiquons l'adresse à laquelle vous pouvez maintenant écrire, parce que nous avons modifié la loi». Je suppose que nous aurions effectivement dû adopter en même temps les trente projets de loi et celui-ci.

M. du Plessis: Comme je l'ai expliqué lors d'une séance précédente, cela aurait été très difficile. Il y a énormément de travail à faire—le temps des parlementaires, le temps de mon bureau, les frais de publicité et les frais juridiques, et toute une série de problèmes.

Le président: Vous avez raison. C'est pour cette raison que nous procédons de cette manière.

M. du Plessis: Oui, exactement.

Le sénateur Lewis: Est-ce que quelqu'un connaît les dispositions des lois provinciales sur le mariage? Contiennent-elles des dispositions en matière de résidence?

Le président: Je ne pense pas.

[Text]

Senator Lewis: With two adjacent provinces, a couple could cross the border in order to be married sooner.

Mr. du Plessis: The law is going to be amended to accommodate this kind of marriage. If a couple had to go to another province to get married, that would constitute a further inconvenience.

Senator Lewis: I realize that, but I was just thinking of cases where it would be simple to do so. If the law were in effect in one province while in the adjacent one it would not come into effect for ten months, in the meantime, perhaps, they could cross the border to get married.

The Chairman: Mr. du Plessis has suggested that we could amend this at third reading. He would then have an opportunity to look into the best way to handle it.

Senator Flynn: Perhaps we could just say "on a day to be fixed by order in council", with no reference to any province.

Mr. du Plessis: I will be glad to look into that, senator.

The Chairman: The proposal, then, is to report the bill as amended and to make this further amendment later. We will have to write a subsequent note to the minister to point that out. Is that a satisfactory plan? We will report the bill as amended and we will be giving consideration to a further amendment, I suppose.

Honourable senators, we have not yet formally dealt with the third amendment, which is that clause 6 of Bill S-14 be amended by striking out line 4 on page 2 and substituting the following:

province as may be fixed by order of the Governor in council at . . .

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I take it, then, that I should report this bill as amended. There are three amendments and possibly a fourth to follow.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Dans le cas de deux provinces adjacentes, un couple pourrait franchir la frontière pour se marier plus tôt.

M. du Plessis: La loi sera modifiée pour tenir compte de ce genre de mariage. Si un couple doit aller dans une autre province pour se marier, cela fera un inconvénient supplémentaire.

Le sénateur Lewis: Je comprends bien cela, mais je pensais simplement aux cas dans lesquels il serait facile de procéder de cette manière. Si la loi est en vigueur dans une province alors qu'elle n'entrera pas en vigueur dans la province adjacente avant dix mois, ils pourraient peut-être, dans l'intervalle, passer la frontière pour se marier.

Le président: M. du Plessis a suggéré que nous pourrions modifier cela lors de la troisième lecture. Il aurait alors l'occasion de chercher la meilleure façon de régler le problème.

Le sénateur Flynn: Nous pourrions peut-être dire tout simplement «à la date fixée par décret», sans parler des provinces.

M. du Plessis: Je serai heureux de me pencher sur cette question, monsieur le sénateur.

Le président: Il est donc proposé de rapporter le projet de loi amendé, et de faire plus tard cet autre amendement. Nous devrons envoyer plus tard une note au ministre pour expliquer ceci. Cette manière de procéder est-elle satisfaisante? Nous rapporterons le projet de loi amendé, et nous étudierons un nouvel amendement, je présume?

Honorables sénateurs, nous ne nous sommes pas encore occupés dans les règles du troisième amendement, qui est d'amender l'article 6 du projet de loi S-14 en remplaçant la ligne 3 de la page 2 par ce qui suit:

date antérieure fixée par décret à la . . .

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: J'en déduis donc que je devrais faire rapport de ce projet de loi amendé. Il y a trois amendements, et un quatrième peut-être qui va suivre.

La séance est levée.

APPENDIX "LEG-14-1"

May 29, 1990

Honourable Kim Campbell, P.C., M.P.
Minister of Justice and Attorney General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Honourable Nathan Nurgitz
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Ms. Campbell and Senator Nurgitz:

I am writing to express concern that the proposed legislation, Federal Bill S-14, fails to prohibit marriage between siblings by adoption.

This fact was brought to my attention by representatives of the Ministry of Attorney General who sit on the Federal/Provincial Law Committee.

Excluding siblings by adoption from the proposed legislation is a matter of serious concern to us and I request that the legislation be amended to address this omission.

Yours sincerely,

Peter A. Dueck

Minister of Social Services
and Housing

cc: Honourable Bud Smith, Q.C.
Attorney General

Mr. R. K. Butler, Deputy Minister
Ministry of Social Services and Housing

APPENDICE «LEG-14-1»

Le 29 mai 1990

L'honorable Kim Campbell, c.p., député
Ministre de la Justice et Procureur général
du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

L'honorable Nathan Nurgitz
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame le député, monsieur le sénateur,

Je tiens à vous signaler, par la présente, que la mesure législative fédérale proposée, le projet de loi S-14, n'interdit pas le mariage entre frère et sœur par adoption.

Ce fait a été signalé à mon attention par des représentants du ministère du Procureur qui siègent à un comité de la justice fédéral-provincial.

L'exclusion des frères et sœurs par adoption de l'application de la mesure législative proposée nous préoccupe énormément, et je demande que le projet de loi soit modifié en conséquence.

Veuillez agréer, Madame le député, Monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le ministre des Services sociaux
et du Logement,
Peter A. Dueck

cc. L'honorable Bud Smith, c.r.
Procureur général

M. R. K. Butler, sous-ministre
Ministère des Services sociaux et du Logement

APPENDIX "LEG-14-2"

April 25th, 1990

Honourable Nathan Nurgitz, Q.C. Senator
Senatorial Office
278 East Block
The Senate
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Re: Bill S-5, "An Act to amend and Consolidate the
Laws Prohibiting Marriage Between Related
Persons"

Dear Senator Nurgitz:

As it is my understanding that you are the sponsoring Senator for Bill S-5, I thought you might wish to be advised of the concern the Government of Manitoba has regarding the issue of adopted siblings.

Bill S-5 in its present form prohibits adopted children from marrying lineal relatives, through adoption or otherwise, but does not prohibit adopted brothers and sisters from marrying. The Minister of Justice for the Province of Manitoba, the Honourable James C. McCrae, believes allowing adopted siblings to marry is offensive to the concept of adoption in Canada. I believe few Manitobans would dispute this view. A copy of the October 21st, 1988 letter from Manitoba's Justice Minister to the Honourable Ray Hnatyshyn, P.C., Q.C., M.P., former Minister of Justice and Attorney-General is attached for your ready reference.

Thank you for considering this very important issue, and a possible amendment to Bill S-5.

Yours truly,

Joan MacPhail
Acting Director

JMacP/ci/5343b
Att.

October 21st, 1988

The Honourable Ray Hnatyshyn, P.C., Q.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney-General,
Kent & Wellington Streets,
OTTAWA, Ontario,
K1A 0H8.

Dear Mr. Hnatyshyn:

Thank you for your letter dated July 8th, 1988, wherein you requested my comments on a letter that you received from my predecessor, the Honourable Victor Schroder, with respect to Bill S-5, "An Act to Amend and Consolidate the Laws Prohibiting Marriage Between Related Persons".

APPENDICE «LEG-14-2»

Le 25 avril 1990

L'honorable Nathan Nurgitz, c.r., sénateur
Bureau sénatorial
278, édifice de l'Est
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Projet de Loi S-5, Loi modifiant et unifiant le droit
interdisant le mariage entre personnes apparentées

Monsieur le sénateur,

Comme je crois comprendre que vous êtes le sénateur qui parraine le projet de loi S-5, j'ai jugé bon de vous faire part des craintes du gouvernement du Manitoba au sujet de la question des frères et sœurs par adoption.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi S-5 interdit aux enfants adoptés de se marier avec des personnes ayant des liens de parenté en ligne directe, par adoption ou autrement, mais n'interdit pas à un frère et une sœur adoptés de se marier. Le ministre de la Justice de la province du Manitoba, l'honorable James McCrae, estime qu'autoriser un frère et une sœur adoptés à se marier, c'est aller à l'encontre de l'idée que l'on se fait de l'adoption au Canada. Je crois que peu de Manitobains contesteraient ce point de vue. Vous trouverez ci-jointe, à titre de référence, une copie d'une lettre du 21 octobre 1988 du ministre de la Justice du Manitoba à l'adresse de l'honorable Ray Hnatyshyn, c.p., c.r., député, ancien ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Je vous remercie de l'attention que vous vous voudrez bien porter à cette très importante question et j'ose espérer que vous apporterez un amendement au projet de loi S-5.

Veuillez agréer, monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

La Directrice intérimaire
Joan MacPhail

Att.

Le 21 octobre 1988

L'honorable Ray Hnatyshyn, c.p., c.r., député
Ministre de la Justice et Procureur général
Rues Kent et Wellington
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

Je vous remercie de votre lettre du 8 juillet 1988 dans laquelle vous me demandez mon point de vue sur une lettre que vous a fait parvenir mon prédécesseur, l'honorable Victor Schroder, au sujet du Projet de loi S-5, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

The Honourable Charlotte Oleson, Minister of Community Services and I have now had an opportunity to review the matter and we have serious concerns with the fact that Bill S-5 would allow adopted siblings to marry. In our opinion, this would offend the concept of adoption in Canada.

Thank you for seeking our input.

Yours truly,

James C. McCrae

cc: Honourable C. Oleson

April 27th, 1990

Honourable Nathan Nurgitz, Q.C. Senator
Senatorial Office
278 East Block
The Senate
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Re: Bill S-14—"An Act Respecting the Laws Prohibiting Marriage Between Related Persons"

Dear Senator Nurgitz:

By letter of April 25th, 1990, I had provided you with the position of the Manitoba Minister of Justice, Mr. James McCrae, with regard to the former Bill S-5, now Bill S-14 "An Act Respecting the Laws Prohibiting Marriage Between Related Persons". In my letter I had referred to the Bill by its former number and wish to apologize for any inconvenience or confusion that reference may have caused.

Yours very truly,

Joan MacPhail
Acting Director

JMacP/ci
5371b

L'honorable Charlotte Oleson, ministre des Services communautaires, et moi-même avons eu l'occasion d'examiner la question et sommes très inquiets du fait que le projet de loi S-5 autoriserait le mariage entre un frère et une sœur adoptés. Selon nous, cela va à l'encontre de l'idée que l'on se fait de l'adoption au Canada.

Je vous remercie de nous avoir demandé notre avis.

Veuillez agréer, monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

James C. McCrae

cc: L'honorable C. Oleson.

Le 27 avril 1990

L'honorable Nathan Nurgitz, c.r., sénateur
Bureau sénatorial
278, édifice de l'Est
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Projet de loi S-14—Loi concernant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées

Monsieur le sénateur,

Dans une lettre du 25 avril 1990, je vous ai fait part de la position du ministre de la Justice du Manitoba, James McCrae, au sujet de l'ancien projet de loi S-5 devenu le projet de loi S-14, Loi concernant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées. Dans ma lettre, j'ai fait référence au projet de loi en utilisant son ancien numéro et je veux m'excuser pour tout désagrément ou confusion que mon erreur a pu causer.

Veuillez agréer, monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La Directrice adjointe,
Joan MacPhail

APPENDICE «LEG-14-3»

May 24, 1990

The Honourable Senator Nurgitz
Senate of Canada
House of Commons
Parliament Buildings
Ottawa, Canada
K1A 0A4

Re: An Act Respecting the Laws Prohibiting Marriage
Between Related Persons

Dear Senator Nurgitz:

I have now had an opportunity to review Bill S-14 and I wish to take this opportunity to relay to you my concern regarding the Bill's lack of prohibition of marriage between adopted siblings.

As you will know, restrictions against close relations marrying are based both on the risk of genetic deficiencies relating from inbreeding and also based on the need to maintain the structure and integrity of the family as a unit. In Saskatchewan, as in other jurisdictions, our adoption legislation strives to ensure that an adopted child has the same status within a family as if that child was a natural child of the family. To allow a marriage between siblings by adoption works to destroy the integrity of a family as a unit. Thus we do not believe that such marriages should be allowed or, at least, only allowed in exceptional circumstances with court consent.

Finally, I wonder whether a similar process may be required to deal with other possible exceptional cases which may arise even within the prohibited bounds of affinity set out within the Statute.

Yours truly,

J. Gary Lane, Q.C.
Minister of Justice
and Attorney General

cc: The Honourable Bill Neudorf
The Honourable Beattie Martin

APPENDICE «LEG-14-3»

Le 24 mai 1990

L'honorable sénateur Nurgitz
Le Sénat du Canada
Chambre des communes
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Loi concernant le droit interdisant le mariage entre
personnes apparentées

J'ai maintenant pu examiner le projet de loi S-14 et je profite de cette occasion pour vous faire savoir que je m'inquiète du fait qu'il n'interdit pas le mariage entre frère et sœur par adoption.

Comme vous le savez, les restrictions imposées en ce qui concerne le mariage entre personnes ayant des liens de parenté se fondent à la fois sur les déficiences génétiques causées par les unions consanguines et sur la nécessité de maintenir la structure et l'intégrité de la cellule familiale. En Saskatchewan, comme ailleurs, notre législation en matière d'adoption a pour objet d'assurer qu'un enfant adopté a le même statut au sein de la famille qu'un enfant naturel. Permettre le mariage entre un frère et une sœur par adoption, ce serait détruire la cellule familiale. Nous estimons donc qu'il faut interdire de tels mariages ou, du moins, ne les autoriser que dans des circonstances exceptionnelles avec l'approbation d'un tribunal.

Enfin, je me demande s'il ne faudrait pas faire également appel aux tribunaux pour d'autres cas d'exception qui pourraient se présenter à l'égard des degrés prohibés prévus dans la mesure législative.

Veuillez agréer, monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le ministre de la Justice
et Procureur général,
J. Garry Lane, c.r.

c.c. L'honorable Bill Neudorf
L'honorable Beattie Marin



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

ON BILL S-16:

From The Canadian Institute of Mining and Metallurgy:
Mr. Pierre Michaud, Exective Director.

SUR LE PROJET DE LOI S-16:

De «The Canadian Institute of Mining and Metallurgy»:
M. Pierre Michaud, directeur administratif.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Thursday, June 14, 1990

Issue No. 15

Complete Proceedings on:

Bill C-294, An Act to change the name of the electoral district of Brampton-Malton.

Bill C-296, An Act to change the electoral district of Montmorency-Orléans.

Bill C-298, An Act to change the electoral district of Elgin.

Bill C-305, An Act to change the electoral district of Gloucester.

Bill C-307, An Act to change the electoral district of Langelier.

Bill C-308, An Act to change the electoral district of Selkirk.

Deuxième session de la
trente-quatrième législature 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et Constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le jeudi 14 juin 1990

Fascicule n° 15

Unique fascicule concernant:

Projet de Loi C-294, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Brampton-Malton.

Projet de Loi C-296, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Montmorency-Orléans.

Projet de Loi C-298, Loi visant à changer la nom de la circonscription électorale d'Elgin.

Projet de Loi C-305, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Gloucester.

Projet de Loi C-307, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Langelier.

Projet de Loi C-308, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Selkirk.



Bill C-309, An Act to change the electoral district of
Surrey-White Rock.

Bill C-310, An Act to change the electoral district of
Laval.

Bill C-311, An Act to change the electoral district of
Laval-des-Rapides.

Bill C-312, An Act to change the electoral district of
Duvernay.

Projet de Loi C-309, Loi visant à changer le nom de la
circonscription électorale de Surrey-White Rock.

Projet de Loi C-310, Loi visant à changer le nom de la
circonscription électorale de Laval.

Projet de Loi C-311, Loi visant à changer le nom de la
circonscription électorale de Laval-des-Rapides.

Projet de Loi C-312, Loi visant à changer le nom de la
circonscription électorale de Duvernay.

EIGHTEENTH TO TWENTY-SEVENTH
REPORTS OF THE COMMITTEE

DIX-HUITIÈME AU VINGT-SEPTIÈME
RAPPORTS DU COMITÉ

APPEARING:

Mr. Charles Deblois, M.P.

COMPARAÎT:

M. Charles Deblois, député

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (June 13, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suite:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (le 13 juin 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, June 13, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the following Bills be read the second time:

Bill C-294, An Act to change the name of the electoral district of Brampton-Malton.

Bill C-296, An Act to change the electoral district of Montmorency-Orléans.

Bill C-298, An Act to change the electoral district of Elgin.

Bill C-305, An Act to change the electoral district of Gloucester.

Bill C-307, An Act to change the electoral district of Langelier.

Bill C-308, An Act to change the electoral district of Selkirk.

Bill C-309, An Act to change the electoral district of Surrey-White Rock.

Bill C-310, An Act to change the electoral district of Laval.

Bill C-311, An Act to change the electoral district of Laval-des-Rapides.

Bill C-312, An Act to change the electoral district of Duvernay.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bills were then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bills be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE REVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Doody, propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, C.P., que les projets de lois suivants soient lus la deuxième fois:

Projet de Loi C-294, Loi visant à changer le nom de la circonscription électoral de Brampton-Malton.

Projet de Loi C-296, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Montmorency-Orléans.

Projet de Loi C-298, Loi visant à changer la nom de la circonscription électoral d'Elgin.

Projet de Loi C-305, Loi visant à changer le nom de la circonscription électoral de Gloucester.

Projet de Loi C-307, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Langelier.

Projet de Loi C-308, Loi visant à changer le nom de la circonscription électoral de Selkirk.

Projet de Loi C-309, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Surrey-White Rock.

Projet de Loi C-310, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval.

Projet de Loi C-311, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval-des-Rapides.

Projet de Loi C-312, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Duvernay.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les projets de loi sont alors lus la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody, propose, appuyé par l'honorable Senator Flynn, C.P., que les projets de loi soient déférés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 14, 1990
(19)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Doyle, Hastings, Lewis, Nurgitz and Stanbury. (7)

In attendance: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate and Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: Mr. Charles DeBlois, M.P.

Witnesses:

From Elections Canada:

Ms. Andrée Lortie, Assistant Director of Operations Electoral Boundary Projects;

Mr. Christian Yeon, Chief, Cartographic Services.

The Committee proceeded to consider Bill C-296 An Act to change the electoral district of Montmorency-Orléans.

The Committee proceeded to consider Bill C-298 An Act to change the electoral district of Elgin.

The Committee proceeded to consider Bill C-305 An Act to change the electoral district of Gloucester.

The Committee proceeded to consider Bill C-307 An Act to change the electoral district of Langelier.

The Committee proceeded to consider Bill C-308 An Act to change the electoral district of Selkirk.

The Committee proceeded to consider Bill C-309 An Act to change the electoral district of Surrey-White Rock.

The Committee proceeded to consider Bill C-310 An Act to change the electoral district of Laval.

The Committee proceeded to consider Bill C-311 An Act to change the electoral district of Laval-des-Rapides.

The Committee proceeded to consider Bill C-312 An Act to change the electoral district of Duvernay.

The witnesses made a statement and answered questions.

It was agreed that the Chairman report Bill C-294 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-296 to the Senate without amendment.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 JUIN 1990
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Doyle, Hastings, Lewis, Nurgitz et Stanbury. (7)

Également présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat et M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Comparaît: M. Charles DeBlois, député.

Témoins:

D'Élections Canada:

M^{me} Andrée Lortie, directrice adjointe des opérations Sections des votes et projets spéciaux;

M. Christian Yeon, chef, Services de cartographie.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-296, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Montmorency-Orléans.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-298, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale d'Elgin.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-305, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Gloucester.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-307, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Langelier.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-308, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Selkirk.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-309, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Surrey-White Rock.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-310, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-311, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval-des-Rapides.

Le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-312, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Duvernay.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-294 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-296 au Sénat sans amendement.

It was agreed that the Chairman report Bill C-298 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-305 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-307 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-308 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-309 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-310 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-311 to the Senate without amendment.

It was agreed that the Chairman report Bill C-312 to the Senate without amendment.

At 1:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-298 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-305 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-307 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-308 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-309 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-310 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-311 au Sénat sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-312 au Sénat sans amendement.

À 13 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul Bélisle

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-294, An Act to change the name of the electoral district of Brampton-Malton, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-296, An Act to change the name of the electoral district of Montmorency-Orléans, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTIETH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-298, An Act to change the name of the electoral district of Elgin, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-305, An Act to change the name of the electoral district of Gloucester, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-307, An Act to change the name of the electoral district of Langelier, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-294, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Brampton-Malton, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-296, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Montmorency-Orléans, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-298, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale d'Elgin, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT ET UNIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-305, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Gloucester, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-307, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Langelier, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-308, An Act to change the name of the electoral district of Selkirk, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-309, An Act to change the name of the electoral district of Surrey-White Rock, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-310, An Act to change the name of the electoral district of Laval, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-311, An Act to change the name of the electoral district of Laval-des-Rapides, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, June 14, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-312, An Act to change the name of the electoral district of Duvernay, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday,

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-308, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Selkirk, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-309, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Surrey-White Rock, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-310, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-311, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval-des-Rapides, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 14 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-312, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Duvernay, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13

June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 14, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1.30 p.m. to give consideration to the following bills: Bill C-294, An Act to change the name of the electoral district of Brampton-Malton; Bill C-296, An Act to change the electoral district of Montmorency-Orléans; Bill C-298, An Act to change the electoral district of Elgin; Bill C-305, An Act to change the electoral district of Gloucester; Bill C-307, an Act to change the electoral district of Langelier; Bill C-308, An Act to change the electoral district of Selkirk; Bill C-309, An Act to change the electoral district of Surrey-White Rock; Bill C-310, An Act to change the electoral district of Laval; Bill C-311, An Act to change the electoral district of Laval-des-Rapides; Bill C-312, An Act to change the electoral district of Duvernay.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us 10 bills dealing with changes of names of electoral districts. They are Bill C-294, An Act to change the name of the electoral district of Brampton-Malton; Bill C-296, to change the electoral district of Montmorency-Orléans; Bill C-298, to change the district of Elgin; Bill C-305, to change Gloucester; Bill C-307, to change Langelier; Bill C-308, to change Selkirk; Bill C-309, to change Surrey-White Rock; Bill C-310, to change Laval; Bill C-311, to change Laval-des-Rapides; and Bill C-312, to change Duvernay. We have with us Mr. Charles DeBlois, Member of Parliament, and two officials from Elections Canada.

Mr. DeBlois, I take it that you have an opening statement and that you will be addressing all 10 bills together.

M. Charles DeBlois, député (Montmorency-Orléans): Je vous remercie, monsieur le président. L'objectif de cette série de projets de loi c'est simplement, comme l'ont dit tous ceux qui ont parrainé ces projets de loi, c'est de faire en sorte que les noms des circonscriptions reflètent davantage les circonscriptions dont ils sont les représentants à la Chambre des communes.

Je ne sais pas s'il y a lieu de prendre un exemple. Je peux donner l'exemple de mon propre comté, celui de Montmorency-Orléans. Qu'il suffise de rappeler que les deux tiers, près

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 14 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui pour étudier les projets de loi suivants: le projet de loi C-294, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Brampton-Malton; le projet de loi C-296, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Montmorency-Orléans; le projet de loi C-298, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale d'Elgin; le projet de loi C-305, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Gloucester; le projet de loi C-307, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Langelier; le projet de loi C-308, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Selkirk; le projet de loi C-309, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Surrey-White Rock; le projet de loi C-310, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval; le projet de loi C-311, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval-des-Rapides; et le projet de loi C-312, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Duvernay.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes saisis de dix projets de loi visant à changer des noms de circonscription électorale. Il s'agit du projet de loi C-294, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Brampton-Malton; du projet de loi C-296, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Montmorency-Orléans; du projet de loi C-298, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale d'Elgin; du projet de loi C-305, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Gloucester; du projet de loi C-307, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Langelier; du projet de loi C-308, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Selkirk; du projet de loi C-309, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Surrey-White Rock; du projet de loi C-310, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval; du projet de loi C-311, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Laval-des-Rapides; et du projet de loi C-312, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Duvernay. Nous accueillons M. Charles DeBlois, député, et deux représentants d'Élections Canada.

Monsieur DeBlois, je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire à faire au sujet de ces dix projets de loi.

Mr. Charles DeBlois, M.P. (Montmorency-Orléans): Thank you, Mr. Chairman. The objective of this series of bills is simply, as their sponsors have all said, to ensure that the names of their ridings reflect more accurately the areas they in fact represent in the House of Commons.

I don't know if I should perhaps give an example. In my own riding, at present called Montmorency-Orléans, two-thirds of

[Text]

de 70 p. cent de la population de Montmorency-Orléans, résident dans la ville de Beauport qui compte 65 000 habitants par rapport à 92 000 que compte le comté de Montmorency-Orléans.

J'ai fait un sondage dans mon comté et il m'apparaît assez important. J'ai réalisé ici avec la Fonction publique et même mes collègues de la Chambre des communes et du Sénat, quand je leur parlais de Montmorency-Orléans, me disait: Ah oui, l'île d'Orléans, le Mont Ste-Anne, la Basélique. Mais, personne ne connaît Beauport qui est la quatorzième ville en importance au Québec et qui est plus peuplée que la ville de Hull.

Il y a toute une histoire à cela. En 1976, il y a eu un regroupement de plusieurs petites villes comme Gifford, Ste-Thérèse, Courville, Villeneuve. Je pense qu'il était temps que le mot Beauport apparaisse dans le nom de cette circonscription électorale.

Je vais prendre l'exemple des trois circonscriptions qui concernent la ville de Laval: Laval, Laval-des-Rapides et Duvernay. Ces trois députés se sont entendus entre eux. Vous savez que la ville de Laval est la deuxième plus importante au Québec après Montréal. Les trois députés ont convenu qu'il était temps que ça se reflète davantage dans le nom de leurs comtés. Un a dit: je suis au centre, Laval-Centre, un Laval-Est et l'autre Laval-Ouest. La même chose pour la ville de Québec, j'ai déposé le projet de loi au nom de M. Loiselle qui ne pouvait le faire parce qu'il est ministre. Le comté de Langelier regroupe 60 p. cent de la ville de Québec.

Je remarque qu'à la Chambre des communes les grandes villes du pays sont bien représentées: que ce soit Calgary, que ce soit Montréal, que ce soit Winnipeg. Je pense qu'il était temps. Nous avons Québec-Est. Il était temps également que l'on revienne, il y a déjà Québec-Sud et Québec-Centre autrefois. Monsieur Loiselle semblait très sensible au fait de redonner à la Chambre des communes cette appellation de Québec.

Les autres comtés, que ce soit pour Gloucester que patronne M. Young pour Acadie-Bathurst et la même chose pour les deux autres comtés. Vous voyez dans Selkirk et Surrey-White Rock, on ajoute des communautés qui n'étaient pas représentées par le titre.

Je comprends que cela peut faire un nom qui est un peu long. Certaines personnes de mon comté m'ont dit que trois noms leur semblaient long. Sauf que j'ai fait une recherche et j'ai réalisé qu'à la dernière élection générale, il y avait 20 circonscriptions électorales qui comportaient trois éléments géographiques. Il y en avait deux qui incluent quatre éléments géographiques. On sent qu'il y a une tendance actuellement pour les députés de faire un effort pour inclure le plus possible les secteurs importants de leurs comtés.

C'est tout ce que j'ai à dire. J'espère que les honorables sénateurs accepteront ces suggestions qui leur sont faites. Je sais, en tous les cas, que dans Montmorency-Orléans je serais très fier que la grande ville de Beauport puisse dorénavant être incluse dans le nom de mon comté. Je pense que c'est la même chose pour mes collègues de la Chambre des communes. Je

[Traduction]

the population, almost 70 per cent, live in the city of Beauport. It has 65,000 of the riding's 92,000 inhabitants.

I did a survey in my riding and it seemed quite significant. And I realized that when I talked about Montmorency-Orléans with federal civil servants, and even with my colleagues in the Commons and the Senate, they said, "Ah yes, the Île d'Orléans, Mont Ste-Anne, the Basilica." But nobody knew about Beauport, which is the fourteenth largest city in Quebec and has a larger population than Hull.

There's a whole history behind that. In 1976, a number of towns—Gifford, Ste-Thérèse, Courville, Villeneuve—all came together. I think it was high time the word "Beauport" appeared in the riding's name.

Then there are the three ridings that divide the city of Laval—Laval, Laval-des-Rapides and Duvernay. Their three MPs have reached an agreement amongst themselves. Now as you know, Laval is the second-largest city in Quebec, after Montreal. The three MPs agreed that it was time this fact was made plainer in the names of their ridings. One said, "Mine is in the centre of town, so let's make it Laval Centre." One is Laval East and the other Laval West. The same thing happened with Quebec City. I tabled that bill on behalf of Mr. Loiselle, who couldn't do it himself because he's a Minister. The riding of Langelier covers 60 per cent of the city of Quebec.

I notice that Canada's big cities are well-represented in the House of Commons—Calgary, Montreal, Winnipeg. I think it was time. We have Quebec East already, and after all we used to have Quebec South and Quebec Centre. Mr. Loiselle seemed very aware of the symbolism of bringing Quebec's name back to the House of Commons.

The situation was the same for the other ridings—Gloucester, which Mr. Young wanted changed to Acadie-Bathurst, and the two others. In the cases of Selkirk and Surrey-White Rock, names of communities are being added that weren't represented before.

I realize this can result in rather a long name. Some people in my riding have told me they find three names a bit long. But I did some research and found out that in the last general election there were 20 ridings with three geographical elements in their names, and two with four. There is a real trend these days for MPs to make the effort to include as many major sectors of their ridings as possible.

That's all I have to say. I hope the Honourable Senators will approve the recommendations that are before them. At any rate I know that in Montmorency-Orléans I would be very proud if the city of Beauport could from now on be included in the name of my riding. I think the same is true of my Commons colleagues. Thank you, Mr. Chairman. I will be happy to answer any questions.

[Text]

vous remercie, monsieur le président. Il me fera plaisir de répondre à vos questions.

Mr. Hastings: Mr. Chairman, I have nothing to say with respect to distinguishing the constituencies of Laval. It is only logical that they follow the practice that has been followed in other cities. Is Laval the third city in Quebec?

M. DeBlois: C'est la deuxième plus grande ville du Québec.

Le sénateur Hastings: Il est naturel que le nom reflète cela à Laval-Sud et Laval-Est. Il y a un projet de loi ici, monsieur le président, qui change le nom . . .

M. DeBlois: De Langelier pour Québec.

Le sénateur Hastings: Oui, monsieur DeBlois, est-ce que vous avez une explication pour cela? Pourquoi allez-vous utiliser le nom de la province?

M. DeBlois: C'est la ville de Québec, sénateur Hastings. Le comté de Langelier s'étend sur 60 p. cent de la population de la ville de Québec, la capitale de la province de Québec.

Le sénateur Hastings: Et maintenant, avec ce nouveau projet de loi nous aurons la circonscription de Québec et de Québec-Sud?

M. DeBlois: De Québec-Est, sénateur Hastings, représentée par M. Tremblay.

Le sénateur Hastings: Pourquoi n'avez-vous pas utilisé le nom de Québec-Centre?

M. DeBlois: J'avoue que M. Loisel semble tenir à l'appellation Québec. Là-dessus je n'ai pas de plus ample réponse de la part du parrain, M. Loisel. Il fait valoir évidemment que tout son comté se retrouve dans la ville de Québec alors que M. Tremblay n'a qu'une partie de son comté. Il a la ville de Vanier, il a Neufchatel dans son comté tandis que M. Loisel n'a pas d'autres municipalités que la ville même de Québec dans le comté de Langelier.

Le sénateur Stanbury: Pourquoi pas la «ville de» Québec?

M. DeBlois: Dans les autres villes, on ne met pas l'expression «ville de». Nous avons déjà Hamilton-Est, Hamilton-Ouest, Winnipeg-Sud-Centre, alors je pense que c'est pour garder la correspondance avec les autres comtés.

Le sénateur Hastings: Finalement, monsieur le président, si je me rappelle correctement, je pense qu'il y a eu une décision il y a dix ans qui limite le nom d'une circonscription à deux. Je sais qu'il y a déjà eu une décision en ce sens pour les députés des régions et pour les électeurs de la circonscription, pour que l'on distingue toutes les régions de la circonscription . . .

It reached the ridiculous stage where we used to have four-barrelled names. I understood there was an agreement that the names would be limited to two. Am I wrong on that?

The Chairman: We have representatives from Elections Canada with us as well. Mr. Christian Yeon is the chief of cartographic services for Elections Canada and Ms. Andrée Lortie is the assistant director of operations for the electoral boundary projects.

[Traduction]

M. Hastings: Monsieur le président, je n'ai rien à dire au sujet des nouveaux noms des circonscriptions de Laval. Il est logique de vouloir suivre la pratique adoptée pour d'autres villes. Laval est-elle la troisième plus grande ville du Québec?

Mr. DeBlois: It's the second-largest city in Quebec.

Senator Hastings: It's natural that the name should reflect the reality in Laval South and Laval East. There's a bill here, Mr. Chairman, that changes the name . . .

Mr. DeBlois: From Langelier to Quebec?

Senator Hastings: Yes, now what is the explanation for that, Mr. DeBlois? Why are you using the name of the province?

Mr. DeBlois: It's the city of Quebec, Senator. The riding of Langelier takes in 60 per cent of the population of Quebec City, the provincial capital.

Senator Hastings: And with this new bill we'll have the ridings of Quebec and Quebec South?

Mr. DeBlois: Quebec East, Senator Hastings, represented by Mr. Tremblay.

Senator Hastings: Why didn't you use the name Quebec Centre?

Mr. DeBlois: I have to say that Mr. Loisel seems keen on the name "Quebec". I don't have much more of a response from him. Of course, his entire riding is within the city, whereas only a part of Mr. Tremblay's riding is within Quebec City. Quebec East also contains the smaller cities of Vanier and Neufchatel, whereas Mr. Loisel has no municipalities other than Quebec City within his riding of Langelier.

Senator Stanbury: Why not "The City of" Quebec?

Mr. DeBlois: The words "The City of" aren't used with any other city. We have Hamilton East, Hamilton West, Winnipeg South Centre, and I think this is to stay consistent with other urban ridings.

Senator Hastings: Finally, Mr. Chairman, if memory serves, I think about ten years ago there was a decision that limited constituency names to two elements. I know there was a decision of this kind for the sake of MPs for regions and their electorates, so that all the regions would be distinguished . . .

Il y a même eu des noms de circonscription composés de quatre éléments géographiques, ce qui n'est pas raisonnable. Je croyais qu'on avait convenu que les noms de circonscription ne comprendraient pas plus de deux éléments. Est-ce que je me trompe?

Le président: Nous avons aussi parmi nous des représentants d'Élections Canada: M. Christian Yeon, chef des services de cartographie, et M^{me} Andrée Lortie, directrice adjointe des opérations, Révision des limites des circonscriptions électorales.

[Text]

Do either of you have any comments on Senator Hastings' question? How many hyphenated names can you get?

Ms. Andrée Lortie, Assistant Director of Operations, Electoral Boundary Projects, Elections Canada: There is no set rule on that. Ridings were named by electoral boundary commissions, and some chose to go to four-barrelled names, others to three, others to two and some others to single names. There is not much of a problem for Elections Canada as to whether there are two, three or four names. We recognize that there are probably legitimate reasons to change some of the names. The complications for Elections Canada are technical only.

Senator Hays: I had thought that, at the time of the last redistribution, there was an attempt made to reduce as many as was possible to one name and, in some cases, to use two but never three. Am I wrong about that? Do you still have three or four names?

Ms. Lortie: I can think of some with three. I believe there are two with four names and there are a few with three names.

M. DeBlois: Monsieur le président, au plan politique il est toujours difficile de rayer un nom. Je me suis aperçu de cela parce que moi j'ai Montmorency-Orléans. Montmorency est un quartier de Beauport. Montmorency remonte à 1867, donc, à la Confédération. Idéalement, mon comté serait mieux défini par Beauport, Côte de Beaupré et Île d'Orléans. Mais si je ne gardais que Beauport, les gens de l'Île d'Orléans et les gens de la Côte de Beaupré et de Montmorency pourraient même me blâmer pour ce faire.

Ça m'apparaît un compromis intéressant de mettre Beauport. Comme les gens de la Côte de Beaupré sont très attachés à Montmorency qui remonte à la Confédération, je le maintiens. Orléans aurait été ajouté sur l'initiative de M. Duclos en 1970, je la maintiens. Si je le rayais, tous les gens de l'Île me battraient à la prochaine élection.

Le sénateur Hastings: Pour mes amis de l'Île d'Orléans j'insiste pour que l'on continue d'utiliser Orléans.

M. DeBlois: Le sénateur Lapointe me disait que le nom de mon comté faisait très «vieille France» avec Montmorency-Orléans. Ça me fait de la peine un peu d'ajouter Beauport mais j'ai découvert que Beauport existe en France également. Il y a une ancienne abbaye très célèbre. Donc, le caractère «vieille France» est sauvegardé.

Le sénateur Hastings: C'est tout, monsieur le président, je vous remercie.

The Chairman: I wonder if Ms. Lortie or Mr. Yeon have anything to add to what has already been said, as to any objections by Elections Canada.

Ms. Lortie: No. I do not think it is for us to have any objections. The only technical aspect for us is that, in the past, we have not reprinted maps. The individual map of the riding also indicates all those other ridings surrounding it. So when the name of a riding is changed, it would mean that quite a num-

[Traduction]

L'un de vous peut-il répondre à la question du sénateur Hastings? Combien de mots peuvent entrer dans la composition du nom d'une circonscription?

Mme Andrée Lortie, directrice adjointe des opérations, Révision des limites des circonscriptions électorales: Il n'existe pas de règle fixe à ce sujet. Les noms des circonscriptions ont été choisis par des commissions de délimitation des circonscriptions électorales qui ont retenu des noms composés, selon le cas, de quatre, de trois ou de deux éléments géographiques, parfois d'un seul. La longueur du nom ne présente pas de problème pour Elections Canada. Nous admettons qu'il peut être justifié de changer le nom d'une circonscription. Les seules complications que les changements de nom entraînent pour nous sont d'ordre technique.

Le sénateur Hays: Je pensais qu'au dernier découpage électoral, on avait essayé de réduire autant que possible le nom des circonscriptions à un seul élément et parfois à deux, mais d'éviter ceux à trois éléments. Est-ce que je me trompe? Y a-t-il encore des noms de circonscription formés de trois ou quatre éléments?

Mme Lortie: Je sais qu'il y en a quelques-uns. Je crois qu'il y en a deux qui en ont quatre et qu'il y en a quelques-uns qui en ont trois.

Mr. DeBlois: Mr. Chairman, it's always a sensitive matter, politically, to drop a name. I know that because of my experience with Montmorency-Orléans. Montmorency is a part of Beauport that goes back to 1867, to Confederation. Ideally my riding would be better described as "Beauport-Côte de Beaupré-Île d'Orléans". But if I just kept Beauport, the people on the Île d'Orléans and the Côte de Beaupré and Montmorency would be furious with me.

I think adding Beauport is a good compromise, and since the people of the Côte de Beaupré are very attached to Montmorency, which goes back to Confederation, I'm keeping it. Orléans was I think added in 1970, on Mr. Duclos's initiative, and I'm keeping it too. If I dropped it, everybody on the island would vote against me at the next election.

Senator Hastings: For the sake of my friends on the Île d'Orléans I insist that "Orléans" continue to be used.

Mr. DeBlois: Senator Lapointe said to me that the name of my riding was redolent of Old France, with Montmorency and Orléans. I felt rather bad about adding Beauport, but I discovered there's a Beauport in France too: it's an ancient abbey, very famous. So the "Old French" character of my riding's name is preserved.

Senator Hastings: That's all, Mr. Chairman, thank you.

Le président: Je me demande si M^{me} Lortie ou M. Yeon ont d'autres observations à faire ou encore des objections à formuler au nom d'Élections Canada.

Mme Lortie: Non. Je ne pense pas que ce soit à nous de soulever des objections. Je voudrais cependant formuler une observation d'ordre technique; nous n'avons jamais réimprimé de carte à la suite d'un changement de nom de circonscription. La carte de chaque circonscription indique aussi le nom des Dir-

[Text]

ber of maps would have to be amended. In the past, we have not reprinted and issued some kind of addendum along with the map because that would be a costly process.

The Chairman: But otherwise all other references to the constituency have the name that it has been changed into, by reason of these various acts?

Ms. Lortie: Right.

Senator Hastings: And these all become new constituencies?

Ms. Lortie: No. There was a ruling on that a few years ago, which said that a name change is not tantamount to a new riding. In the past, when there was a name change, the returning officer was out of a job and they had to be reappointed. That has been dealt with through the courts. Today, it is strictly a name change.

Senator Hastings: So you will not be changing deputy returning officers.

The Chairman: Is your friend still the returning officer?

Senator Hastings: I have a list.

M. DeBlois: Évidemment, j'en avais causé avec l'ancien directeur général des élections, M. Hamel, qui m'avait dit qu'il aurait peut-être été préférable que ce soit Montmorency-Orléans-Beauport parce qu'évidemment toutes les cartes sont faites, et cetera. Sauf que l'on a été pris dans un dilemme. Beauport ayant 65 000 de population, je trouve qu'il serait important de le mettre au départ. Vous parliez de problèmes tout à l'heure, il est certain que durant un an, un an et demi, j'aurai de la misère à me retrouver dans les documents fédéraux quand on parlera des comtés. Ça va poser certains problèmes. J'en suis conscient.

Comme les prochaines élections, du moins en principe, n'auront pas lieu avant trois ans, je pense que le problème va se régler à l'usage.

Senator Hastings: I move that we report the bills without amendment.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you. We will adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

conscriptions voisines. Donc, un changement de nom supposerait la réimpression d'un bon nombre de cartes. Nous ne les réimprimons habituellement pas et nous ne publions pas non plus de notes explicatives accompagnant les cartes, parce que cela coûterait cher.

Le président: Mais autrement, la circonscription est normalement citée sous son nouveau nom, conformément à ces différentes lois?

Mme Lortie: Oui.

Le sénateur Hastings: Et ces circonscriptions deviennent toutes de nouvelles circonscriptions?

Mme Lortie: Non. Il y a quelques années, il a été décidé qu'un changement de nom n'équivalait pas à la création d'une nouvelle circonscription. Auparavant, quand une circonscription changeait de nom, on nommait un nouveau directeur du scrutin et l'ancien perdait son emploi. Cette situation a été réglée par les tribunaux. Aujourd'hui, nous nous bornons à changer le nom de la circonscription.

Le sénateur Hastings: Donc vous ne remplacerez pas les scrutateurs.

Le président: Votre ami est-il toujours directeur du scrutin?

Le sénateur Hastings: J'ai une liste.

Mr. DeBlois: Of course I discussed this with the former Chief Electoral Officer, Mr. Hamel, who told me it would perhaps have been preferable for the order of the name to be "Montmorency-Orléans-Beauport", because all the maps have been prepared and so forth. But there was a bit of a dilemma involved. Because Beauport has 65,000 inhabitants, I feel it's important to put it at the beginning. You were speaking of problems just now—well, for the past year and a half I've had a terrible time trying to find myself in federal documents when they talk about ridings. There are going to be other problems, I know.

Since the next elections won't in principle take place for another three years, I'm hoping people will have time to get used to the new name.

Le sénateur Hastings: Je propose que nous fassions rapport des projets de loi sans amendement.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: Oui.

Le président: Merci. Nous allons lever la séance.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Elections Canada:

Ms. Andrée Lortie, Assistant Director of Operations, Electoral Boundary Projects;

Mr. Christian Yeon, Chief, Cartographic Services.

D'Élections Canada:

M^{me} Andrée Lortie, directrice adjointe des opérations, Sections des votes et projets spéciaux;

M. Christian Yeon, chef, services de cartographie.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Tuesday, September 25, 1990

Issue No. 16
Complete Proceedings on:

Bill C-39: An Act to Apply federal
federal laws and provincial laws
to offshore areas and to amend
certain Acts in consequence
thereof

TWENTY-EIGHTH REPORT
OF THE COMMITTEE

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mardi 25 septembre 1990

Fascicule n° 16
Unique fascicule concernant:

Projet de loi C-39: Loi concernant
l'application aux zones
extracôtières des lois fédérales
et provinciales et modifiant certaines
lois en conséquence

VINGT-HUITIÈME RAPPORT
DU COMITÉ

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Hastings	Nurgitz
Hatfield	Stanbury

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Flynn substituted for that of the Honourable Senator Hatfield (September 25, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Hastings	Nurgitz
Hatfield	Stanbury

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Flynn substitué à celui de l'honorable sénateur Hatfield (25 septembre 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,
Wednesday, June 27, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Doyle, for the second reading of the Bill C-39, An Act to apply federal laws and provincial laws to offshore areas and to amend certain Acts in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Ottenheimer moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 27 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-39, Loi concernant l'application aux zones extracôtières des lois fédérales et provinciales et modifiant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 25, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 6:00 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Cools and Nurgitz. (4)

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witness:**From the Department of Justice:*

Mr. Ross Hornby, Counsel, Constitutional and International Law.

The Committee proceeded to consider Bill C-39, An Act to apply federal laws and provincial laws to offshore areas and to amend certain Acts in consequence thereof.

The witness made a statement and answered questions.

It was Agreed, that the Chairman report the Bill to the Senate without amendment.

At 6:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 SEPTEMBRE 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Cools et Nurgitz. (4)

Présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:**Du ministère de la Justice:*

M. Ross Hornby, conseiller juridique, Section du droit constitutionnel et international.

Le Comité examine le projet de loi C-39, Loi concernant l'application aux zones extracôtières des lois fédérales et provinciales et modifiant certaines lois en conséquence.

Le témoin fait une déclaration, puis répond aux questions.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement.

À 18 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, September 26, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-39, An Act to apply federal laws and provincial laws to offshore areas and to amend certain Acts in consequence thereof, has in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 27, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 26 septembre 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-39, Loi concernant l'application aux zones extracôtières des lois fédérales et provinciales et modifiant certaines lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 27 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, September 25, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-39, to apply federal laws and provincial laws to offshore areas and to amend certain Acts in consequence thereof, met this day at 6.30 p.m. to give consideration to the said bill.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are considering Bill C-39, which has been referred to us following second reading in the Senate. This is a bill to apply federal laws and provincial laws to offshore areas and to amend certain acts in consequence thereof.

We have with us today Mr. Ross Hornby, Counsel, Constitutional and International Law, Department of Justice. Mr. Hornby, would you give us a brief explanation of the bill, after which there will be questions by honourable senators.

Mr. Ross Hornby, Counsel, Constitutional and International Law, Department of Justice: This legislation, if enacted, will apply federal and provincial laws to the internal waters of Canada, to the territorial sea, and to marine installations on the continental shelf. It will also amend the Criminal Code and other related laws in order to update our legal regime so that it takes into account the increased jurisdiction that Canada enjoys over these offshore areas under the modern law of the sea.

In this respect, the bill has certain sovereignty implications inasmuch as it will make clear that the internal waters and the territorial sea are a part of Canada. It will ensure that Canada's international claims are not undercut in domestic litigation by providing for their conclusive proof through certificates issued by the Secretary of State for External Affairs.

In addition, the bill will amend the Territorial Sea and Fishing Zones Act in order to include in the definition of "baselines" the outer limits of our historic waters. The bill will apply federal and provincial laws throughout the internal waters and the territorial sea to marine installations such as drilling rigs, production platforms, and artificial islands on the continental shelf.

Senator Beaudoin: When you are talking about the territorial sea and the continental shelf, do you mean the area around Hibernia or the whole Gulf of St. Lawrence?

Mr. Hornby: The continental shelf of Canada begins at the outer limit of the territorial sea. Wherever the outer limit of the territorial sea occurs, the continental shelf of Canada then takes over and runs out either to 200 miles or to the edge of the continental margin.

Senator Beaudoin: Is this bill dealing with the whole continental shelf on the Atlantic side of the continent?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 septembre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été déferé le projet de loi C-39, Loi concernant l'application aux zones extracôtières des lois fédérales et provinciales et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 18 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous étudions le projet de loi C-39, qui nous a été déferé après la deuxième lecture au Sénat. Il s'agit d'une loi concernant l'application aux zones extracôtières des lois fédérales et provinciales et modifiant certaines lois en conséquence.

Nous accueillons aujourd'hui M. Ross Hornby, conseiller juridique, Droit constitutionnel et international, ministère de la Justice. Monsieur Hornby, voulez-vous nous donner une brève explication du projet de loi? Ensuite les sénateurs vous interrogeront.

M. Ross Hornby, conseiller juridique, Droit constitutionnel et international, ministère de la Justice: Si elle est adoptée, cette mesure aura pour effet d'appliquer les lois fédérales et provinciales aux eaux intérieures du Canada, à la mer territoriale, et aux ouvrages en mer du plateau continental. Elle modifiera également le Code criminel et d'autres lois connexes afin d'adapter notre régime juridique aux nouveaux pouvoirs dont le Canada dispose sur ces zones extracôtières en vertu du droit moderne de la mer.

À cet égard, le projet de loi a certaines connotations de souveraineté, en ce sens qu'il précisera que les eaux intérieures et la mer territoriale font partie du Canada. Il assurera que les revendications internationales du Canada survivront aux litiges judiciaires au Canada vu que les certificats délivrés par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures en constitueront la preuve concluante.

En outre, le projet de loi modifiera la Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche par l'inclusion des limites externes de nos eaux historiques dans la définition des lignes de base. Le projet de loi appliquera les lois fédérales et provinciales dans l'ensemble des eaux intérieures et de la mer territoriale aux ouvrages en mer comme les plates-formes de forage, les plates-formes de production et les îles artificielles du plateau continental.

Le sénateur Beaudoin: Quand vous dites mer territoriale et plateau continental, voulez-vous parler de la zone entourant Hibernia ou de tout le golfe du Saint-Laurent?

M. Hornby: Le plateau continental du Canada commence à la limite externe de la mer territoriale. Quel que soit l'endroit où commence la limite externe de la mer territoriale, c'est là que commence également le plateau continental du Canada, qui s'étend alors sur une distance de 200 milles ou jusqu'au rebord de la marge continentale.

Le sénateur Beaudoin: Ce projet de loi traite-t-il de tout le plateau continental du côté atlantique du continent?

[Text]

Mr. Hornby: It deals with the continental shelf off all three coasts of Canada.

The bill will apply provincial laws, to the internal waters and to the territorial sea, as well as to marine installations, to the same extent as federal laws now apply, through the technique of incorporation by reference. The offshore application of laws is expected to fill the gaps in the existing application of laws offshore and, therefore, assist rational development and create conditions of legal certainty.

The Criminal Code amendments in the bill will apply the criminal law to offshore installations on the Canadian continental shelf so that offences on drilling rigs or production platforms will be actionable in Canadian courts. It will also strengthen the enforcement of Canadian fisheries laws and other laws by providing for a statutory basis in the Criminal Code for hot pursuit, for search, arrest and seizure in relation thereto anywhere outside the territorial seas of another state.

The bill will also apply the Criminal Code on foreign fishing vessels where a Canadian is involved in an offence either as a victim or as a perpetrator of the offence. This is expected to enhance the protection of Canadian fisheries officers who may be assaulted while they are inspecting or arresting foreign fishing vessels.

Finally, the bill will eliminate the need for consent by the Attorney General of Canada for the prosecution of foreigners for offences committed in Canadian internal waters. The purpose of the bill, as I mentioned, is to fill in gaps in our existing application of laws offshore.

The Chairman: What happens if, as we speak, someone commits a murder on an oil rig?

Mr. Hornby: The Criminal Code is not applicable at the present time. This bill will change that.

Senator Cogger: So international law would apply?

The Chairman: Is there such a thing in international law?

Senator Beaudoin: Of course.

Senator Cogger: The law of the flag of the vessel would apply.

Mr. Hornby: That is right. In some instances, there are foreign-flag vessels operating on the Canadian continental shelf.

The Chairman: Is there a flag on a rig?

Senator Cogger: Yes.

The Chairman: Just as if it were a ship?

Senator Cogger: A rig is a ship.

The Chairman: I realize what it is, but does it carry a flag, in the same fashion as any ship carries a flag?

Senator Beaudoin: I do not know.

[Traduction]

M. Hornby: Il traite du plateau continental des trois littoraux du Canada.

En vertu du projet de loi, les lois provinciales s'appliquent aux eaux intérieures et à la mer territoriale ainsi qu'aux ouvrages en mer de la même façon que les lois fédérales, grâce à la technique de législation par renvoi. L'application extracôtière des lois devrait combler les lacunes de l'application existante des lois dans les zones extracôtières et, par conséquent, faciliter le développement rationnel et créer des conditions de certitude juridique.

Les modifications que le projet de loi apporte au Code criminel appliqueront le droit pénal aux ouvrages en mer sur le plateau continental canadien de manière à habiliter les tribunaux canadiens à juger les infractions commises sur les plates-formes de forage ou les plates-formes de production. Il renforcera également l'application des lois canadiennes sur les pêches et d'autres lois, en inscrivant dans le Code criminel un fondement statutaire pour les poursuites de navires, pour les perquisitions, les arrestations et les saisies s'y rapportant n'importe où en dehors des eaux territoriales d'un autre État.

Le projet de loi fera également appliquer le Code criminel sur les navires de pêche étrangers lorsqu'un Canadien est la victime ou l'auteur d'une infraction. On prévoit que cela accroîtra la protection des agents des pêches du Canada qui peuvent être victimes d'assauts pendant l'inspection ou l'arraisonnement d'un navire de pêche étranger.

Enfin, le projet de loi fera disparaître l'obligation d'obtenir le consentement du procureur général du Canada pour poursuivre des étrangers pour des infractions commises dans les eaux intérieures. L'objet du projet de loi, je l'ai mentionné, est de pallier aux lacunes de l'application actuelle de nos lois dans les zones extracôtières.

Le président: Qu'arrive-t-il si, au moment où nous nous parlons, quelqu'un commet un meurtre sur une plate-forme de forage?

M. Hornby: À l'heure actuelle, le Code criminel ne s'applique pas. Ce projet de loi corrigera cette situation.

Le sénateur Cogger: De sorte que le droit international s'appliquerait?

Le président: Cela est-il prévu en droit international?

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr.

Le sénateur Cogger: La loi du pavillon du navire s'appliquerait.

M. Hornby: C'est juste. Dans certains cas, il y a des navires battant pavillon étranger en service sur le plateau continental du Canada.

Le président: Y a-t-il un pavillon sur une plate-forme?

Le sénateur Cogger: Oui.

Le président: Comme pour un navire?

Le sénateur Cogger: Une plate-forme est un navire.

Le président: Je sais bien ce que c'est, mais bat-il pavillon, comme n'importe quel navire?

Le sénateur Beaudoin: Je ne sais pas.

[Text]

Mr. Hornby: The drill ships are usually registered in a country such as Canada or the United States. You may recall that the *Ocean Ranger* had American registry.

Senator Beaudoin: I am satisfied with the application of the federal laws. What is the technique that is suggested for the application of provincial laws? Is it by a federal statute that we extend the jurisdiction of the provinces in provincial matters past the low-water mark?

Mr. Hornby: The bill provides for the incorporation by reference, into federal law of provincial law. It will apply provincial laws to offshore areas that currently lie outside the outer limits of the provinces. In most cases, this is below the water-line along the coast of the province.

Senator Beaudoin: The important part of your answer is that we will apply provincial law by the technique of reference law.

Mr. Hornby: That is right.

Senator Beaudoin: For example, in the case of Quebec, it may be the principle of the civil code?

Mr. Hornby: Yes.

Senator Beaudoin: The federal law will apply as a reference law outside the limits of Quebec?

Mr. Hornby: That is right.

Senator Beaudoin: Does that apply to all other provinces as far as common law or legislation is concerned?

Mr. Hornby: That is right.

Senator Cogger: It is high time that this was done.

Senator Beaudoin: There is perhaps another problem, Mr. Chairman, regarding the Gulf of St. Lawrence. I understand that we as Canadians are proposing to other nations of the world that the Gulf of St. Lawrence be internal waters; that is, inside the parameters of Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick and the Gaspé.

Do you consider those waters Canadian waters or international waters?

Mr. Hornby: These waters are claimed by Canada to be internal to Canada.

The Chairman: In which case all our domestic laws apply?

Mr. Hornby: Under the current provisions, all federal laws should apply within the internal waters, but there is some uncertainty, as evidenced by certain court cases in the past. That is why clause 4 of this bill includes a declaratory provision which stipulates that the internal waters in the territorial sea form part of Canada, and that therefore federal laws apply in them already.

Senator Beaudoin: I am told that the five provinces bordering on the Gulf of St. Lawrence claim that those waters are provincial. Of course, the federal authority should disagree, or do you simply leave the question open?

[Traduction]

M. Hornby: Les navires de forage sont habituellement inscrits au registre d'un pays comme le Canada ou les États-Unis. Vous vous rappellerez peut-être que l'*Ocean Ranger* était au registre des États-Unis.

Le sénateur Beaudoin: Je suis satisfait de l'application des lois fédérales. Quelle est la technique proposée pour l'application des lois provinciales? Est-ce par une loi fédérale que nous étendons la compétence des provinces en matières provinciales au-delà de la laisse de basse mer?

M. Hornby: Le projet de loi prévoit l'incorporation, par renvoi, de la loi provinciale dans la loi fédérale. Il appliquera les lois provinciales aux zones extracôtières actuellement situées en dehors des limites externes des provinces. Dans la plupart des cas, c'est en deçà de la ligne des eaux sur le littoral de la province.

Le sénateur Beaudoin: Le point important de votre réponse, c'est que nous appliquerons la loi provinciale par la technique de la loi de renvoi.

M. Hornby: C'est cela.

Le sénateur Beaudoin: Par exemple, dans le cas du Québec, ce peut être le principe du code civil?

M. Hornby: Oui.

Le sénateur Beaudoin: La loi fédérale s'appliquera en tant que loi de renvoi en dehors des limites du Québec?

M. Hornby: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Cela vaut-il pour toutes les autres provinces en ce qui concerne la common law ou les lois?

M. Hornby: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Il est grand temps que cela se fasse.

Le sénateur Beaudoin: Il y a peut-être un autre problème, monsieur le président, en ce qui a trait au golfe du Saint-Laurent. Je crois comprendre que le Canada propose aux autres pays du monde de faire du golfe du Saint-Laurent des eaux intérieures; c'est-à-dire, dans le cadre des paramètres de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et de la Gaspésie.

Considérez-vous que ces eaux sont des eaux canadiennes ou des eaux internationales?

M. Hornby: Le Canada prétend que ces eaux sont des eaux intérieures.

Le président: Auquel cas toutes nos lois intérieures s'appliquent?

M. Hornby: En vertu des dispositions actuelles, toutes les lois fédérales devraient s'appliquer dans les eaux intérieures, mais il y a une incertitude, comme il ressort de certains précédents judiciaires. C'est pourquoi l'article 4 du projet de loi comprend une disposition déclaratoire stipulant que les eaux intérieures et la mer territoriale font partie du Canada et que par conséquent les lois fédérales s'y appliquent déjà.

Le sénateur Beaudoin: On me dit que les cinq provinces bordant le golfe du Saint-Laurent prétendent que ces eaux sont provinciales. Naturellement, l'autorité fédérale doit en discon-

[Text]

Mr. Hornby: The bill does not address the boundary issues between the provinces or between the federal government and the provinces, because it stipulates, for example, that the provincial law applies in the Gulf of St. Lawrence, either by virtue of the fact that those areas are already within a province or, if they are not within a province, the bill will cause them to apply. The end result is the same, that provincial laws will apply.

Senator Beaudoin: But five provinces are involved.

Mr. Hornby: Are you referring to how we delineate between those provinces?

Senator Beaudoin: Yes.

Mr. Hornby: It says in the definitions on page two:

“offshore area”, with respect to a province, means

- (a) any area of the sea that is not within a province, that is on the landward side of the outer limits of the continental shelf and that is nearer to the coast of that province than to the coast of any other province, . . .

In other words, “offshore area” with respect to a province will be limited, through reference, to the equidistance method. However, in certain circumstances the result may be inequitable. Therefore, the Governor in Council is authorized to use some other method.

Senator Beaudoin: That is all right for Newfoundland and probably Quebec, but would the principle of equidistance apply to, for example, Prince Edward Island?

Mr. Hornby: Unless the Governor in Council makes regulation prescribing an offshore area in some other way, the principle of equidistance would apply.

Senator Beaudoin: I presume that the principle is based on the theory of the closest province?

Mr. Hornby: That is right. I should point out that we are not granting territorial jurisdiction to the provinces. We are simply dividing offshore areas that will be under provincial law. It is not a grant of jurisdiction. The bill is entirely neutral with respect to jurisdictional issues.

Senator Beaudoin: The question is left open, is it not?

Mr. Hornby: That is right. Normally, such decisions will be made by the courts.

Senator Beaudoin: So, for the time being, if the waters are within Newfoundland's jurisdiction, the law of Newfoundland would apply?

Mr. Hornby: That is right, unless the Governor in Council provides some other offshore area with respect to Newfoundland.

Senator Beaudoin: This is a very important bill.

The Chairman: Further to that point, we have received no submissions. This bill is a matter of public record and has been before the committee since June. No one has communicated

[Traduction]

venir, ou bien laissez-vous tout simplement cette question ouverte?

M. Hornby: Le projet de loi ne traite pas des questions de frontières entre les provinces ou entre le gouvernement fédéral et les provinces, car il stipule, par exemple, que la loi provinciale s'applique dans le golfe du Saint-Laurent, soit parce que ces zones sont déjà à l'intérieur de la province soit parce que, si elles ne se situent pas dans une province, le projet de loi les fera s'appliquer. Le résultat final est le même: les lois provinciales s'appliqueront.

Le sénateur Beaudoin: Mais il y a cinq provinces en cause.

M. Hornby: Voulez-vous savoir comment se fait la démarcation entre ces provinces?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

M. Hornby: La définition de la page deux se lit:

«zone extracôtière» À l'égard d'une province:

- a) soit toute zone de mer qui est située à l'extérieur de toute province du côté de la limite externe du plateau continental qui fait face à la terre et qui est plus proche de la côte de cette province que de celle d'une autre . . .

Autrement dit, la «zone extracôtière», à l'égard d'une province, sera limitée par la mention de la méthode d'équidistance. Cependant, dans certaines circonstances, cela pourrait donner un résultat inequitable. Par conséquent, le gouverneur en conseil est autorisé à appliquer une autre méthode.

Le sénateur Beaudoin: C'est très bien pour Terre-Neuve et probablement le Québec, mais le principe de l'équidistance s'appliquerait-il, par exemple, à l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Hornby: À moins que le gouverneur en conseil n'adopte un règlement définissant autrement la zone extracôtière, le principe de l'équidistance s'appliquerait.

Le sénateur Beaudoin: Je suppose que le principe s'appuie sur la théorie de la province la plus proche?

M. Hornby: C'est cela. Je devrais dire que nous n'accordons pas de compétence territoriale aux provinces. Nous divisons tout simplement les zones extracôtières qui seront assujetties à la loi provinciale. Ce n'est pas un octroi de compétence. Le projet de loi est entièrement neutre pour ce qui est des questions de compétence.

Le sénateur Beaudoin: La question reste donc ouverte, n'est-ce pas?

M. Hornby: C'est exact. Normalement, ces décisions relèvent des tribunaux.

Le sénateur Beaudoin: Donc, pour l'instant, si les eaux sont de la compétence de Terre-Neuve, c'est la loi de Terre-Neuve qui s'appliquerait.

M. Hornby: C'est exact, à moins que le gouverneur en conseil ne prévoie une autre zone extracôtière pour Terre-Neuve.

Le sénateur Beaudoin: C'est un projet de loi très important.

Le président: Cela dit, nous n'avons pas reçu de mémoires. Ce projet de loi est du domaine public et le Comité en est saisi depuis juin. Personne n'a communiqué avec notre greffier et

[Text]

with our clerk and no one has requested the opportunity to make a submission. We do know that when the matter was before the House of Commons, some concerns were expressed by some native groups.

Senator Cogger: What about the oil industry and people like that?

The Chairman: That is another example. I do not think it is our responsibility to run out and find problems, but, as I recall, the Canadian Bar Association, a Cree organization and the Yukon Government made recommendations to the House of Commons Committee. None of them has made recommendations to us. Would you care to speak to that point?

Mr. Hornby: It is difficult for me to say what they would say to your committee. I know that the Canadian Bar Association proposed to the House of Commons Committee an amendment to what we call, "the attachment criterion." The committee, in its wisdom, decided not to go along with that amendment. The attachment criterion stipulates when the bill will begin to apply to what are called "marine installations on the continental shelf." We say that our laws will begin to apply once the installations become attached to the shelf, and that is because it is important not to interfere with the freedom of navigation of foreign-flagged vessels.

Senator Beaudoin: Did you say that no province has made a representation?

Mr. Hornby: The provinces were consulted with regard to the bill by the Minister of Justice, and no province made representations to the Commons committee. The Yukon Government made a representation concerning historical boundaries.

Senator Beaudoin: Did any of the five Atlantic provinces, and I include Quebec, make representations?

Mr. Hornby: No.

Senator Beaudoin: I am astonished. Are they satisfied with this bill?

Mr. Hornby: They are well aware of the bill, and they have been consulted over many years.

The Chairman: Are you aware of any conditions to which we should address ourselves?

Mr. Hornby: No.

The Chairman: I realize that that is a difficult question.

Senator Beaudoin: As a matter of fact, we are giving something to the provinces in the sense that we are recognizing that their laws will apply. We are not deciding the substantial question of whether jurisdiction is provincial or federal. So I can understand if they are not concerned. If they do become concerned in due course, they can raise the question before the courts.

Mr. Hornby: That is correct.

The Chairman: Are there any other questions? If not, is it your wish that we report the bill without amendment?

Senator Beaudoin: I so move.

[Traduction]

personne n'a demandé à présenter de mémoire. Nous savons que certains groupes autochtones ont fait valoir leurs craintes lorsque la Chambre des communes a étudié la question.

Le sénateur Cogger: Et l'industrie du pétrole et ces gens-là?

Le président: Voilà un autre exemple. Je ne pense pas qu'il nous incombe d'aller chercher les problèmes, mais, si ma mémoire m'est fidèle, l'Association du Barreau canadien, un organisme cri et le gouvernement du Yukon ont fait des recommandations au comité de la Chambre des communes. Aucun ne nous en a faites à nous. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

M. Hornby: Il m'est difficile de dire ce qu'ils auraient à dire à votre Comité. Je sais que l'Association du Barreau canadien a proposé au comité de la Chambre des communes un amendement que nous appelons «le critère de fixation». Dans sa sagesse, le Comité a décidé de ne pas retenir cet amendement. Le critère de fixation stipule à quel moment le projet de loi commencera à s'appliquer à ce qu'on appelle les «ouvrages en mer sur le plateau continental». Nous disons que nos lois commenceront à s'appliquer dès que les ouvrages seront fixés au plateau, et c'est parce qu'il importe de ne pas entraver la liberté de navigation des navires battant pavillon étranger.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous dit qu'aucune province ne s'est fait entendre?

M. Hornby: Le ministre de la Justice a consulté les provinces sur le projet de loi, et aucune n'a présenté d'instances au comité des Communes. Le gouvernement du Yukon a présenté des instances au sujet des limites historiques.

Le sénateur Beaudoin: Une des cinq provinces de l'Atlantique, et j'inclus le Québec, en a-t-elle présentées?

M. Hornby: Non.

Le sénateur Beaudoin: Vous m'en voyez renversé. Sont-elles satisfaites de ce projet de loi?

M. Hornby: Elles en étaient bien au courant, ayant été consultées pendant plusieurs années.

Le président: Connaissez-vous des points qui devraient retenir notre attention?

M. Hornby: Non.

Le président: Je comprends que la question est difficile.

Le sénateur Beaudoin: De fait, nous donnons quelque chose aux provinces, en ce sens que nous reconnaissons que leurs lois s'appliqueront. Nous ne tranchons pas la question de fond à savoir si la compétence est provinciale ou fédérale. Je comprends pourquoi elles ne s'inquiètent pas. Si elles ont des inquiétudes avec le temps, elles pourront saisir les tribunaux de la question.

M. Hornby: C'est cela.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, êtes-vous d'accord pour que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement?

Le sénateur Beaudoin: Je le propose.

[Text]

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Justice:

Mr. Ross Hornby, Counsel, Constitutional and International
Law.

Du ministère de la Justice:

M. Ross Hornby, conseiller juridique, Section du droit cons-
titutionnel et international.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Thursday, October 4, 1990
Thursday, October 25, 1990

Le jeudi 4 octobre 1990
Le jeudi 25 octobre 1990

Issue No. 17

Fascicule n° 17

First Proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Bill C-43: An Act respecting
Abortion

Projet de loi C-43: Loi concernant
l'avortement



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*
The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Castonguay	*MacEachen (or Frith)
Cools	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury
Hatfield	

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Castonguay (October 16, 1990).

On October 19, 1990 the name of the Honourable Senator Haidasz was added.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz
Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Castonguay	*MacEachen (ou Frith)
Cools	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury
Hatfield	

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Castonguay (16 octobre 1990).

Le nom de l'honorable sénateur Haidasz a été ajouté le 19 octobre 1990.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 26, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-43, An Act respecting abortion.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 4, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, *in camera*, at 8:30 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Hatfield, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Spivak.

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir and Ms. Connie Stanziani, Research Officers, Library of Parliament.

The Committee proceeded to consider its future business:

(A) *Document entitled: Proposals to correct certain anomalies . . . :*

It was agreed,—That a Sub-Committee of members of the Committee be authorized to study the document and to report thereon.

It was agreed,—That Senators Neiman and Stanbury be members of the Committee and that the Chairman be authorized to name others.

It was agreed,—That in conformity with its authority granted by the Senate on October 17th, 1989, to hire staff, the Committee retain the services of Lise Boulanger, legislature drafter to assist in the study of the "document" and that her fee be set at a maximum of \$3,500.

(B) *Access of Members of Parliament to Federal Penitentiaries (referred January 23rd, 1990):*

It was agreed,—That the Committee report to the Senate that they concur in the advice of legal counsel to the Committee to introduce legislation to amend the Penitentiary Act by the insertion of a right of access of Parliamentarians to federal penitentiaries. The Committee noted that it was supportive of any action by a Senator in this regard.

(C) *Bill C-43—Abortion Bill (referred June 16, 1990)*

The Committee considered proposals for inviting witnesses before the Committee on Bill C-43.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to select and schedule witnesses after the usual consultation with members of the Sub-Committee.

It was agreed,—That witnesses be allotted 15 minutes for their presentation and 45 minutes of questioning by members of the Committee.

(D) The Committee also reviewed a list of other orders of reference that were before the Committee: (a) Bill C-39—Offshore, (b) appointment of Bruce Phillips, (c)

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 4 OCTOBRE 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 8 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Hatfield, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Spivak.

Présentes: M^{me} Mollie Dunsmuir et M^{me} Connie Stanziani, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité entame l'étude de ses travaux à venir:

A) *Document intitulé: Propositions visant à corriger certaines anomalies . . . :*

Il est convenu,—Qu'un sous-comité du Comité soit autorisé à étudier le document et à en faire rapport.

Il est convenu,—Que les sénateurs Neiman et Stanbury siègent au Comité et que le président soit autorisé à nommer d'autres membres.

Il est convenu,—Que conformément à l'autorité que lui a conférée le Sénat le 17 octobre 1989, d'embaucher du personnel, le Comité retienne les services de M^{me} Lise Boulanger, rédactrice législative, afin d'aider le Comité dans l'étude du «document» et que ses honoraires n'excèdent pas 3 500 \$.

B) *Accès des députés aux pénitenciers fédéraux (renvoyé le 23 janvier 1990):*

Il est convenu,—Que le Comité informe le Sénat qu'il souscrit à la recommandation du conseiller juridique du Comité de déposer un projet de loi modificatif de la Loi sur les pénitenciers, qui reconnaîtrait aux députés le droit d'accéder aux pénitenciers fédéraux. Le Comité rappelle qu'il appuie toute intervention d'un sénateur à cet effet.

C) *Projet de loi C-43—Projet de loi concernant l'avortement (renvoyé le 16 juin 1990)*

Le Comité examine les propositions tendant à inviter des témoins à comparaître devant le Comité au sujet du projet de loi C-43.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à choisir des témoins et à fixer la date de leur comparution après les consultations d'usage auprès des membres du sous-comité.

Il est convenu,—Que les témoins aient 15 minutes pour faire leur exposé et 45 minutes pour répondre aux questions des membres du Comité.

D) Le Comité vérifie également la liste des autres ordres de renvoi examinés par le Comité: a) le projet de loi C-39, Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes, b) nomination de M. Bruce Phillips, c) examen de la

review of drug legislation, (d) reference on the issue of royal recommendation.

- (E) The Committee discussed a proposal to have participants at the Fourth International Conference on Drug Policy Reform to be held in Washington, D.C., from October 31 to November 4, 1990.

It was agreed,—That the Clerk send to the members of the Committee literature on the Conference to ascertain the interest thereon.

At 10:10 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 25, 1990 (22)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:05 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Haidasz, Hatfield, Lewis, Neiman and Nurgitz. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Spivak.

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir and Ms. Kristen Douglas, Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Civil Liberties Association:

Mr. Alan Borovoy, President.

From "Campagne Québec-Vie":

Mr. Gilles Grondin, President;

Mrs. Margot Cafferty, Vice-President and President of "Objectif: Survie-Québec".

The Committee proceeded to consider Bill C-43, An Act respecting abortion.

Mr. Borovoy made statements and answered questions.

Representatives of "Campagne Québec-Vie".

At 11:05 a.m. the Committee proceeded *in camera*.

The Committee considered its future business.

1. Conference on Drug Policy

It was agreed,—That Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer of the Committee attend the Fourth International Conference on Drug Policy Reform to be held in Washington, D.C., from October 31 to November 4, 1990.

It was agreed,—That the Committee pay for all reasonable travelling and living expenses relevant thereto;

It was agreed,—That the Chairman be authorized to amend the Committee's budget and to seek the necessary authority from the Committee on Internal Economy.

Loi sur les stupéfiants, d) renvoi concernant la question de la recommandation royale.

- E) Le Comité discute d'une proposition visant à envoyer des participants à la 4^e Conférence internationale sur la réforme des politiques concernant les drogues, qui aura lieu à Washington (D.C.) du 31 octobre au 4 novembre 1990.

Il est convenu,—Que le greffier fasse parvenir aux membres du Comité la documentation concernant la conférence, afin de connaître leur intérêt pour le sujet.

À 10 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 25 OCTOBRE 1990 (22)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Haidasz, Hatfield, Lewis, Neiman et Nurgitz. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Spivak.

Présentes: M^{me} Mollie Dunsmuir et M^{me} Kristen Douglas, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association canadienne des libertés civiles:

M. Alan Borovoy, président.

De Campagne Québec-Vie:

M. Gilles Grondin, président;

M^{me} Margot Cafferty, vice-présidente et présidente de Objectif: Survie-Québec.

Le Comité examine le projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

M. Borovoy fait une déclaration, puis répond aux questions.

Représentants de *Campagne Québec-Vie*.

À 11 h 05, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le Comité examine ses travaux à venir.

1. Conférence sur les politiques concernant les drogues

Il est convenu,—Que M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche du Comité, participe à la 4^e Conférence internationale sur la réforme des politiques concernant les drogues, qui aura lieu à Washington (D.C.) du 31 octobre au 4 novembre 1990.

Il est convenu,—Que le Comité paie pour tous les frais de déplacement et de subsistance raisonnables.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à modifier le budget du Comité et à demander l'autorisation nécessaire du Comité de régie interne.

2. Document entitled: *Proposals to correct certain anomalies:*

It was agreed,—That the membership of the Sub-Committee authorized to study and report on the said document include Senator Beaudoin, with Senators Neiman and Stanbury.

3. Bill C-43—*Abortion:*

It was agreed,—That the following witnesses be asked to appear before the Committee:

- The Minister of Justice
- The Minister of National Health and Welfare
- Canadian Civil Liberties Association
- National Association of Women and the Law (NAWL)
- United Church of Canada
- Plymouth Brethren
- Canadian Unitarian Council
- Alliance for Life
- RealWomen of Canada
- Canadian Abortion Rights Action League
- Pro-Choice Action Network
- Campagne Québec-Vie
- Coalition Québec pour le droit à l'avortement libre et gratuit (CODALG)
- Physicians for Life
- Physicians for Choice
- Dr. Henry Morgentaler
- Dr. Bernard Nathanson
- Criminal Lawyers Association of Ontario
- Canadian Medical Association
- Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada
- Regroupement des centres de santé des femmes du Québec and Fédération du Québec pour le planning des naissances
- Everywomen's Health Clinic
- Planned Parenthood of Canada
- Canadian/Ontario Public Health
- Women's College Hospital/Health Centre

It was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to no more than 2 witnesses per organization who are invited to appear before the Committee on Bill C-43.

It was agreed,—That Dr. Bernard Nathanson of New York be invited to appear before the Committee.

It was agreed,—That should need arise, the Clerk of the Committee be authorized to hire the necessary secretarial/administrative staff for the duration of the study of Bill C-43.

It was agreed,—That the chairman be authorized to select and schedule witnesses after the usual consultation with members of the Sub Committee on Agenda and Procedure.

2. Document intitulé: *Propositions visant à corriger certaines anomalies:*

Il est convenu,—Que le Sous-comité autorisé à étudier ledit document et à en faire rapport soit composé des sénateurs Beaudoin, Neiman et Stanbury.

3. *Projet de loi C-43, avortement:*

Il est convenu,—Que les témoins suivants soient convoqués par le Comité:

- La ministre de la Justice
- Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
- Association canadienne des libertés civiles
- Association nationale de la femme et le droit (ANFD)
- Église-Unie du Canada
- Plymouth Brethren
- Conseil unitaire canadien
- Alliance pour la vie
- RealWomen of Canada
- Association canadienne pour le droit à l'avortement
- Pro-Choice Action Network
- Campagne Québec-Vie
- Coalition Québec pour le droit à l'avortement libre et gratuit (CQDALG)
- Physicians for Life
- Physicians for Choice
- Dr. Henry Morgentaler
- Dr. Bernard Nathanson
- Criminal Lawyers Association of Ontario
- Association médicale canadienne
- Société des obstétriciens et gynécologues du Canada
- Regroupement des centres de santé des femmes du Québec et Fédération du Québec pour le planning des naissances
- Everywomen's Health Clinic
- Planned Parenthood of Canada
- Canadian/Ontario Public Health
- Women's College Hospital/Health Centre

Il est convenu,—Que des frais de déplacement et de subsistance raisonnables soient payés à au plus deux témoins par organisation invités à comparaître devant le Comité au sujet du projet de loi C-43.

Il est convenu,—Que le Dr. Bernard Nathanson, de New York, soit invité à comparaître devant le Comité.

Il est convenu,—Qu'au besoin, le greffier du Comité soit autorisé à embaucher le personnel de bureau et le personnel administratif nécessaires pour la durée de l'étude du projet de loi C-43.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à choisir des témoins et à fixer la date de leur comparution après les consultations d'usage auprès des membres du sous-comité du programme et de la procédure.

It was agreed,—That the Chairman write to all Provincial Attorneys-General inviting them to submit their views on Bill C-43.

At 12:03 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu,—Que le président écrive à tous les procureurs généraux des provinces pour les inviter à communiquer leur point de vue au sujet du projet de loi C-43.

À 12 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, October 25, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal Affairs, to which was referred Bill C-43, an Act respecting abortion, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. Thank you all for being here.

Today we will commence consideration of Bill C-43, an Act respecting abortion. We have a witness for 9 a.m. who is Mr. Alan Borovoy. We have another witness for 10 a.m. At 11 a.m. it is my hope that we will agree to go into an *in camera* session so that we can discuss future business of the committee.

Before we start, I wish to raise a few matters. Parliament resumed sitting on Tuesday, September 25, and our committee held its first organizational meeting during the week of October 4. I am somewhat pleased with that because, as honourable senators will recall, this was not exactly a tranquil period in the life of the Senate, but we did transcend some other partisan considerations and the committee met to do a bit of planning.

The circumstances in the Senate, as you are all aware, have not permitted the committee to meet. We have twice attempted to schedule the Minister of Justice to launch these hearings. We had her scheduled for October 2 and 9 and on both instances we were not able to meet. Accordingly, we had to cancel her appearance.

I raise these matters because there have been some reports in the media that we are stalling the bill. I have also heard that I am trying to rush the bill through. On one occasion, I indicated to a journalist that the bill would be through by the end of November, and I feel badly about that. It happened to be a responsible journalist to whom I was speaking and to whom I indicated that I thought that, in the event that the Senate had routine sittings and carried on in its normal way, and if we met twice a week on this matter, then in five or six weeks we would probably get through all the witnesses. That is what I meant.

In any event, we will proceed for as long as we need to proceed and committee members will continue to sit until they are satisfied that they have heard whatever they need to hear to reach their conclusions.

Without further ado I would like to introduce a gentleman who needs no introduction to this committee. I introduce the General Counsel for the Canadian Civil Liberties Association, Mr. Alan Borovoy. Thank you very much for coming on such short notice, Mr. Borovoy.

I spoke with Senator Stanbury and, when it appeared earlier this week that all committees were sitting, we decided to get going ourselves. I thank our two witnesses this morning for having agreed to appear on relatively short notice.

TÉMOIGNAGES

Ottawa le 25 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques, à qui a été renvoyé le projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je vois qu'il y a quorum. Je vous remercie tous d'être venus.

Aujourd'hui, nous allos entamer l'examen du projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement. Nous avons un témoin prévu pour 9 heures, M. Alan Borovoy. Nous avons convoqué un autre témoin pour 10 heures. A 11 heures, j'espère que nous serons d'accord pour nous réunir à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

Avant de commencer, je voudrais soulever quelques questions. Le Parlement a recommencé à siéger le mardi 25 septembre et notre comité a tenu sa première réunion d'organisation au cours de la semaine du 4 octobre. J'en suis assez satisfait étant donné que cette période n'a pas été particulièrement tranquille pour le Sénat, mais que nous avons su laisser de côté tout esprit de parti pour nous réunir et planifier nos travaux.

Comme vous le savez tous, le comité n'a pas pu se réunir en raison des circonstances. Nous avons essayé, à deux reprises, de faire comparaître la ministre de la Justice pour lancer nos audiences. Sa comparution avait été prévue pour le 2 et le 9 octobre, mais dans les deux cas, nous n'avons pas pu nous réunir. Nous avons donc été obligés d'annuler.

Si je soulève ces questions c'est parce que les médias ont laissé entendre que nous bloquions le projet de loi. J'ai également entendu dire que j'essayais d'accélérer son adoption. J'ai dit un jour à un journaliste que l'examen du projet de loi serait terminé d'ici la fin novembre, ce que je regrette vivement. En parlant à un journaliste qui fait bien son métier j'ai dit qu'au cas où le Sénat siégerait normalement et où nous pourrions nous réunir deux fois par semaine pour étudier la question, il serait sans doute possible de faire comparaître tous les témoins sur une période de cinq ou six semaines. C'est ce que je voulais dire.

Quoi qu'il en soit, nous allons poursuivre notre examen aussi longtemps qu'il le faudra et les membres du comité continueront à siéger jusqu'à ce qu'ils soient convaincus d'avoir entendu tous les témoignages qui peuvent leur être utile pour prendre une décision.

Sans plus attendre, je voudrais vous présenter un monsieur que vous connaissez tous, l'avocat général de l'Association canadienne des libertés civiles, M. Alan Borovoy. Merci beaucoup d'être venu malgré un préavis aussi bref, monsieur Borovoy.

Lorsque nous avons constaté, au début de la semaine, que tous les comités allaient siéger, le sénateur Stanbury et moi-même avons décidé d'en faire autant. Je remercie nos deux témoins de ce matin d'avoir accepté de comparaître avec un préavis relativement court.

[Text]

Mr. Borovoy, my understanding is that you will have a short presentation to give to us and then hold yourself open for questions. Please proceed.

Mr. Alan Borovoy, General Counsel, Canadian Civil Liberties Association: Mr. Chairman, it is my pleasure to come here, even on short notice. I appear, as you know, on behalf of the Canadian Civil Liberties Association. Enough of the introductions. I had better waltz into some comments on Bill C-43.

This bill is based upon two propositions. The first is that after the *Morgentaler* decision in the Supreme Court of Canada, no law is likely to be considered constitutional if it deprives a woman of an abortion in a situation in which her continued pregnancy can be seen as a threat to her physical or psychological health. I would like to spell that out a little bit further. The assumption on which the bill is based is that even if the foetus is considered a separate person worthy of protection—and I will bypass the metaphysical debate as to when personhood begins—no law can deny a woman an abortion if to do so would be likely to threaten her physical or psychological health. I think that that proposition on which this bill is based is a legally correct proposition.

The second proposition on which the bill is based is that if this bill becomes law, no woman will, in fact, be denied an abortion in a situation in which her physical or psychological health is threatened. There is much reason for us to question this proposition.

Since the bill passed the House of Commons, we have had a number of disturbing reports that a good number of doctors will stop performing abortions. Already, some 50 across the country have stopped, according to newspaper reports. These include all of the doctors in Brantford and Sault Ste. Marie, as well as all of the doctors at one hospital in Calgary. Recently, the Canadian Medical Association reportedly conducted a survey among many of the doctors who perform abortions. Out of the rather large return—some 400—the association was told that over 50 per cent of those said that once the bill becomes law they will no longer perform abortions. This gives us some reason to question whether the second proposition on which this bill was based comports with the likely reality.

Indeed, if ever there was an occasion for senatorial action, this is it. I will studiously avoid commenting on the other occasions on which senators are taking action. Diplomacy, of course, is what I learned a long time ago.

In so far as these circumstances are concerned, when it is so clear that when the bill passed the House of Commons so many members of that house believed the circumstances to be different from what they now apparently are becoming, this is an occasion if ever there was one to remit the bill to the house. This would give the members of the House of Commons an additional opportunity to consider whether, from a policy point of view, they really want to pass this bill into law considering what is happening; also, from a legal point of view, to what

[Traduction]

Monsieur Borovoy, je crois que vous avez un bref exposé à nous faire, après quoi vous êtes prêt à répondre à nos questions. La parole est à vous.

M. Alan Borovoy, avocat général, Association canadienne des libertés civiles: Monsieur le président, c'est avec plaisir que je suis venu ici, même sur un bref préavis. Comme vous le savez, je représente l'Association canadienne des libertés civiles. Mais je crois que les présentations ont duré assez longtemps et que je ferais mieux de parler du projet de loi C-43.

Ce projet de loi se fonde sur deux propositions. La première est qu'après l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Morgentaler*, aucune loi ne sera probablement jugée constitutionnelle si elle empêche une femme d'obtenir un avortement alors que la continuation de sa grossesse risque de menacer sa santé physique ou psychologique. Je voudrais approfondir un peu cet argument. Le projet de loi part du principe que, même si le foetus est considéré comme une personne distincte qui mérite d'être protégée—mais je ne me lancerai pas dans un débat métaphysique quant à savoir quand commence l'être humain—aucune loi ne peut empêcher une femme d'obtenir un avortement si cela risque de menacer sa santé physique ou psychologique. À mon avis, le principe sur lequel se fonde ce projet de loi est parfaitement justifiable du point de vue juridique.

Selon la deuxième proposition, si ce projet de loi est adopté, aucune femme ne se verra refuser un avortement si sa santé physique ou psychologique est menacée. Nous avons de nombreuses raisons de contester ce principe.

Depuis que le projet de loi a été adopté à la Chambre des communes, nous avons appris qu'un bon nombre de médecins cesseraient de pratiquer des avortements. Selon les articles parus dans les journaux, une cinquantaine de médecins du pays ont déjà cessé de le faire. Il s'agit notamment de tous les médecins de Bratford et de Sault-Sainte-Marie et de tous ceux d'un hôpital de Calgary. Récemment, l'Association médicale canadienne a, dit-on, effectué un sondage auprès de la plupart des médecins qui procèdent à des avortements. Sur les nombreux médecins qui ont répondu, soit environ 400, plus de 50 p. 100 ont déclaré qu'ils cesseraient de pratiquer des avortements lorsque le projet de loi serait promulgué. Nous avons donc des raisons de douter que la deuxième proposition sur laquelle se fonde cette mesure tient compte de la réalité.

En fait, s'il est une question sur laquelle le Sénat devrait intervenir, c'est bien celle-ci. Je me garderai bien de parler des autres questions sur lesquelles les sénateurs interviennent. J'ai appris depuis longtemps qu'il fallait savoir faire preuve de diplomatie.

Pour ce qui est des circonstances qui nous intéressent, étant donné qu'un grand nombre de députés croyaient, lorsque le projet de loi a été adopté à la Chambre des communes, que la réalité serait différente de ce qu'elle semble vouloir être, le Sénat aurait là une excellente occasion de renvoyer ce projet de loi aux Communes. Les députés pourraient ainsi se demander une fois de plus si, du point de vue politique, ils veulent vraiment adopter cette mesure étant donné ce qui se passe et, du point de vue juridique, dans quelle mesure il est possible ou

[Text]

extent will the possibility or even the likelihood that numbers of women who need abortions for therapeutic purposes may effectively be denied them as a consequence of the circumstances triggered by the enactment of such legislation.

We submit that of all occasions that are appropriate for the Senate to give the House of Commons that opportunity for a second sober crack at legislation, this is it.

There are other problems with the bill in so far as its ability to fulfil its contemplated objectives is concerned. One of those problems—and this creates both policy and legal problems, considering the stated and the obvious objective of the bill—is with the criteria on the basis of which the determination is made when a pregnancy would threaten health. Those criteria, we are told, are supposed to include a medical opinion formed on the basis of the generally accepted standards of the medical profession. In the area of psychological health those standards are chaotic. The experts on mental health are considered the psychiatrists. Anyone with the slightest familiarity with the literature on psychiatric diagnosis will know how terribly unreliable psychiatric diagnosis is.

Let me just refer to a couple of examples from the literature: A number of years ago, two psychiatrists examined some 20 patients for depression. Both psychiatrists agreed that six of those patients were suffering from depression, but they disagreed as to which six. There was another situation in which 43 psychiatrists looked at one patient. Seventeen said that the patient was psychotic while 26 disagreed as to psychosis, the most major of the mental illnesses.

There was another study done in which the psychiatrists said that when they were looking at a patient, the patient was considered more disturbed as they expressed radical political views and less disturbed as they expressed more conventional political views. But the insanity rating increased when mental health professionals were criticized, and decreased when they were complimented, even though all of the other psychiatric characteristics were the same.

I am not attacking the psychiatric profession, which does a lot of good. I am simply saying that the exercise of diagnosis is such that it contains inevitable components of raw subjective value judgments, and that is unavoidable. One only has to look at the most recent diagnostic manual put out by the American Psychiatric Association. The definition of schizophrenia includes, among other things, markedly peculiar behaviour, inappropriate effect, odd or bizarre ideation. It does not take an Einstein to understand that those are value-charged words on which we would expect reasonable psychiatrists, as reasonable citizens, to have all kinds of differences.

In fact, I brought with me some of the comments made by mental health experts themselves about this matter. One said, "Such terms as psychosis are essentially indefinable, and if defined the definitions will not be generally accepted, for the simple reason that they do not exist". Someone else describes as pathetically inadequate the sadly confused state of psychiatric diagnosis. These are all comments from recognized experts in the field, and I could make them available to the committee.

[Traduction]

même probable que les femmes qui ont besoin d'un avortement à des fins thérapeutiques ne puissent pas l'obtenir en raison des circonstances déclenchées par l'adoption de cette loi.

A notre avis, s'il est un projet de loi sur lequel le Sénat devrait fournir à la Chambre des communes l'occasion de réfléchir une deuxième fois, c'est bien celui-ci.

Le projet de loi laisse également à désirer quant à sa capacité à atteindre les objectifs visés. C'est notamment le cas en ce qui concerne les critères en fonction desquels on détermine si une grossesse menace la santé, et cela crée des problèmes tant politiques que juridiques compte tenu de l'objectif explicite et implicite du projet de loi. En principe, ces critères comprennent un avis médical formulé en fonction des normes généralement admises dans la profession médicale. Dans le domaine de la psychologie, ces normes manquent pour le moins d'uniformité. Les psychiatres sont considérés comme les experts de la santé mentale. Quiconque connaît le moindre des travaux de recherche sur les diagnostics en psychiatrie sait que ces diagnostics sont extrêmement contradictoires.

Laissez-moi vous donner un ou deux exemples. Il y a quelques années, deux psychiatres ont examiné 20 patients souffrant de dépression. Ils ont convenu, tous les deux, que six de ces patients souffraient de dépression, mais ils n'étaient pas d'accord sur l'identité de ces six malades. Dans un autre cas, 43 psychiatres ont examiné un patient. Dix-sept d'entre eux ont dit que le patient était psychotique, mais 26 n'étaient pas d'accord sur ce diagnostic alors que la psychose est la plus grave des maladies mentales.

Je peux vous citer une autre étude dans laquelle les psychiatres disaient que l'état du patient semblait plus grave lorsqu'ils exprimaient des opinions politiques radicales et moins grave lorsqu'ils exposaient des opinions politiques plus conventionnelles. Néanmoins, l'état du malade était jugé plus grave lorsque les professionnels de la santé mentale étaient critiqués et moins grave lorsqu'ils étaient complimentés, même si toutes les autres caractéristiques psychiatriques étaient identiques.

Je ne critique pas les psychiatres qui font, par ailleurs, un excellent travail. Je veux simplement dire que le diagnostic se fonde inévitablement sur des jugements de valeur subjectifs. Il suffit d'examiner le dernier manuel de diagnostic publié par l'American Psychiatric Association. La schizophrénie y est définie comme un comportement extrêmement bizarre, une affectivité inappropriée ou encore une idéation étrange ou bizarre. Il n'est pas nécessaire d'être Einstein pour voir qu'il s'agit là de jugements de valeur sur lesquels des psychiatres raisonnables auront des opinions très différentes, tout comme des citoyens raisonnables.

En fait, j'ai apporté quelques commentaires que des experts de la santé mentale ont faits à ce sujet. L'un d'eux dit que «le mot «psychose» et les autres expressions de ce genre sont indéfinissables et que, si l'on tente de les définir, leur définition n'est généralement pas acceptée pour la simple raison qu'elle n'existe pas». Un autre expert estime que le diagnostic psychiatrique est extrêmement insatisfaisant. J'ai là toutes sortes de commentaires de spécialistes de la question que je pourrais vous communiquer.

[Text]

All of that leads me to put the proposition to you this way. To condition the right of a woman to therapeutic care on the basis of such weak, confused, indefinable, indeterminable and unreliable standards is unfair at best, and possibly even unconstitutional at worst.

In fact, we must understand that there is something awfully arbitrary in requiring someone called a doctor to label a woman's condition as depression or anxiety. Stripped of the fancy terminology, all that means is that the doctor has decided that that woman's pain is excessive. But what in fact could be more subjective than pain? Who is the best judge of the point at which pain is unbearable? With the greatest respect, to ask the question is to answer it. The person who suffers the pain is the one best equipped to determine the limits of what is endurable.

Thus when I put all this together, I suggest that no law should deprive a woman of the opportunity, the right, to decide when sharing the organs of her body inflicts more pain on her than she can endure. I understand that, in putting it this way, numbers of people will be unhappy with that kind of conclusion because they will see numbers of women requesting abortions and going for abortions in circumstances with which they do not agree, circumstances which they think are immoral. I think that there is something inherently unfair in that. First, there is no reason to believe that the overwhelming number of women in our society would treat these matters with anything but the most responsible, conscientious and scrupulous consideration. In fact, I say there is no evidence to suggest otherwise; there is evidence to suggest that that is exactly what they do.

After the *Morgentaler* case was decided, when the old abortion law was struck down, we know that the rate of abortion did not increase thereafter. That is evidence which goes the other way. Then, as always, we have to look at what is the alternative. The alternative is a law that could force women to face the prospect of criminal prosecution for conspiring, aiding or abetting in abortions that other people do not think she should have had, in situations where other people think that her pain was not excessive. Of course, it also threatens doctors who are trying to relieve that woman's pain—something that doctors are trained to do. It forces them to face these kinds of threats.

I know a number of people have said that they are not likely to be convicted, if the exercise is genuine. I have to suggest that that response is awfully insensitive to what real people experience in the real world. Whether you are likely to be convicted is not the only awful experience that you are confronting. It is an awful ordeal to be prosecuted. It is an awful ordeal to be charged, or even to be investigated. That is an inevitable consequence of this kind of legislation.

Moreover, it is a situation in which we would be coercing a woman to share the organs of her body in a situation where she finds that unbearably painful. I would suggest that compulsory organ-sharing is repugnant to democratic principle. This does not say that those people opposed to abortion should stop trying to persuade pregnant women not to abort. By all means they should, if they feel that way, remonstrate and demon-

[Traduction]

Tout cela m'amène à la conclusion suivante: il est pour le moins injuste et peut-être même inconstitutionnel de déterminer si une femme a droit à des soins thérapeutiques en fonction de normes aussi insatisfaisantes, confuses, indéfinissables, impossibles à déterminer et aussi peu fiables.

En fait, il faut bien comprendre qu'il est extrêmement arbitraire de demander à un médecin de définir l'état d'une femme comme de la dépression ou de l'anxiété. Si nous laissons tomber toute la terminologie médicale, cela veut dire que le médecin a décidé que la femme souffrait de façon excessive. Mais qu'y a-t-il de plus subjectif que la douleur? Qui peut le mieux juger à partir de quel moment la douleur devient intolérable? La réponse saute aux yeux. Celui qui éprouve la douleur est le mieux placé pour déterminer les limites de ce qui est endurable.

Par conséquent, j'estime qu'aucune loi ne devrait priver une femme de la possibilité et du devoir de décider que le partage des organes de son corps lui cause une douleur intolérable. Je sais que bien des gens ne seront pas satisfaits de cette conclusion, car ils verront des femmes demander des avortements et les obtenir dans des circonstances qu'ils jugent immorales. Ce genre de raisonnement me paraît injuste. Premièrement, rien ne permet de croire que la majorité des femmes de notre société ne réfléchira pas mûrement avant de prendre pareille décision. En fait, nous avons toutes les raisons de penser que c'est exactement ce qu'elles font.

Nous savons que le nombre d'avortements n'a pas augmenté après l'arrêt *Morgentaler* qui invalidait l'ancienne loi sur l'avortement. Nous avons même des preuves du contraire. Il faut donc, comme toujours, examiner l'autre solution proposée. En l'occurrence, il s'agit d'une loi qui risque d'exposer les femmes à des poursuites pénales pour avoir conspiré en vue d'obtenir un avortement qu'elles n'auraient pas dû subir selon d'autres personnes, dans des circonstances où d'autres gens jugent que leur douleur n'était pas intolérable. Bien entendu, la loi menace également les médecins qui tentent de soulager la femme de sa douleur, comme ils en ont le devoir. Ils se trouvent également menacés.

Plusieurs personnes ont dit qu'ils ne seraient probablement pas reconnus coupables s'ils étaient sincères. Cette réponse ne tient aucun compte des réalités. Même si vous n'êtes pas reconnu coupable, une poursuite pénale est déjà une terrible épreuve. Il est extrêmement pénible de se faire accuser ou d'être l'objet d'une enquête. Ce sont là les conséquences inévitables de ce genre de loi.

De plus, nous obligeons une femme à partager les organes de son corps alors qu'elle trouve cela extrêmement pénible. Le partage obligatoire de ses organes va à l'encontre des principes élémentaires de la démocratie. Cela ne veut pas dire que les adversaires de l'avortement ne doivent plus essayer de convaincre les femmes enceintes de ne pas avorter. S'ils estiment devoir le faire, qu'ils le fassent par le bon exemple, la persua-

[Text]

strate, advocate and educate, but they should not coerce. They should not try to use the law as the instrument of that coercion. Voluntary persuasion in these matters is proper. Statutory compulsion in these matters is not.

I come back to the proposition from which I began. In view of everything that is happening, in view of both the number of doctors who may well stop performing abortions as a direct consequence of the fear of prosecution, and in view of the confused state of what the term "generally accepted standards of the medical profession" must mean in relation to "psychological health", this legislation ought not to go forward. The House of Commons should be given another opportunity to consider the wisdom and the constitutionality of enacting it. All of which is, as always, respectfully submitted.

The Chairman: The first on my list to question Mr. Borovoy is Senator Haidasz.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, in listening to our witness this morning and in perusing the record of the legislative committee of the House of Commons before which Mr. Borovoy appeared on January 31, 1990, on behalf of the Canadian Civil Liberties Association, I see that Mr. Kaplan, a former Solicitor General, in prefacing a question, remarked, "From conception a new life is becoming so very close to being present in every legal sense of the word . . ."

I also recall the Supreme Court of Canada decision in 1988 in the Borowski case that a human life, that of a human being, has completely come into existence from conception. What Mr. Kaplan called "very close" is recognition of, I believe, its legal status.

Mr. Kaplan correctly noted that the Supreme Court in its 1988 *Morgentaler* decision had allowed that there is another life there in that pregnant woman, and had left it to Parliament to enact legislation to defend adequately human lives against being killed before birth.

Mr. Kaplan asked you, Mr. Borovoy, at that time in January before the legislative committee, why you did not address the interest of the state in these human lives. My question to you this morning, sir, is this: How does the position of the Canadian Civil Liberties Association, whom you represent here this morning, set out the defense of the state's interest in this other side of the supposed balance, the interest in the life of the child before birth, an innocent, helpless human whose future is at stake because of some pain that you referred to in the mother?

Mr. Borovoy: Senator Haidasz, I did refer to that interest when I said that the proposition on the basis of which this bill comes to you is that no law is likely to pass constitutional muster if it denies a woman an abortion when her pregnancy threatens her health, even if the fetus is considered a separate person and even if that person is entitled to protection.

I am not discussing the philosophy of the Canadian Civil Liberties Association. I am discussing the proposition behind this bill. A bill that denies an abortion to a woman in circumstances threatening her health will not pass constitutional muster, notwithstanding the fact, belief or assumption that the fetus may be worthy of protection. I submit to you that that is

[Traduction]

sion et l'éducation, mais pas par la coercition. Ils ne devraient pas se servir de la loi comme instrument de coercition. La persuasion est tout à fait acceptable tandis que la coercition ne l'est pas.

J'en reviens à ma proposition de départ. Étant donné ce qui se passe, le nombre de médecins qui risquent de cesser de pratiquer des avortements par crainte de poursuites et la confusion qui règne quant aux normes généralement acceptées de la profession médicale relatives à la «santé psychologique», cette loi ne devrait pas être adoptée. Il faudrait fournir à la Chambre des communes une nouvelle occasion de voir s'il est sage et constitutionnel de la promulguer. Voilà ce que j'avais à vous dire.

Le président: C'est le sénateur Haidasz qui sera le premier à poser des questions à M. Borovoy.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, en écoutant notre témoin ce matin et en examinant le compte rendu des délibérations du Comité de la Chambre des communes devant lequel M. Borovoy a comparu le 31 janvier 1990 au nom de l'Association canadienne des libertés civiles, je constate que M. Kaplan, un ancien solliciteur général a fait remarquer «qu'à partir de la conception . . . une nouvelle vie est pratiquement présente dans tous les sens juridiques du terme . . .»

Je me souviens d'un arrêt que la Cour suprême du Canada a également rendu en 1988, dans l'affaire Borowski et selon lequel une vie humaine existe depuis la conception. Quand M. Kaplan dit que cette nouvelle vie est «pratiquement présente» c'est, je crois, dans le sens juridique du terme.

M. Kaplan a fort justement fait remarquer que, dans l'arrêt *Morgentaler* rendu en 1988, la Cour suprême avait reconnu qu'une nouvelle vie existait dans le corps de la femme enceinte et qu'elle avait laissé au Parlement le soin de légiférer pour empêcher que des vies humaines ne soient tuées avant la naissance.

Lorsque vous avez comparu en janvier, devant le Comité législatif, M. Kaplan vous a demandé, monsieur Borovoy, pourquoi vous n'aviez pas mentionné l'intérêt que ces vies humaines présentent pour l'État. Je voudrais vous poser la question suivante. En quoi la position de l'Association canadienne des libertés civiles, que vous représentez ici ce matin, défend-elle les intérêts de l'État qui doit préserver l'équilibre en protégeant la vie de l'enfant avant sa naissance, la vie d'un être humain innocent et sans défense qui se trouve menacée à cause des difficultés qu'éprouve la mère?

M. Borovoy: Sénateur Haidasz, j'ai fait allusion à cet intérêt en disant que ce projet de loi part du principe qu'une loi sera probablement jugée inconstitutionnelle si elle empêche une femme d'obtenir un avortement lorsque sa grossesse menace sa santé, même si le fœtus est considéré comme une personne distincte et même si cette personne a droit à une protection.

Je ne vous parle pas de l'idéologie de l'Association canadienne des libertés civiles, mais du principe sur lequel se fonde ce projet de loi. Un projet de loi qui empêche une femme d'avorter lorsque sa santé est menacée sera jugé inconstitutionnel même si l'on croit ou l'on suppose que le fœtus doit être protégé. J'estime qu'après l'affaire *Morgentaler* cette mesure

[Text]

probably good constitutional law after the *Morgentaler* case, and that is certainly the premise on which this bill is based. We do not need to go into our respective philosophical differences. We need only to look at what this bill is attempting to accomplish.

Senator Haidasz: Mr. Borovoy, how are we, as legislators, to amend this bill or any bill wherein there is the protection of the life of the unborn child?

Mr. Borovoy: There is an old maxim that gives two pieces of advice I am not able to give. I do not consider myself Solomonic. If you are looking for that, you may have to go to Solomon instead of Borovoy. What Borovoy is able to tell you is that this bill cannot achieve the objectives of the government and may very well not pass muster with the criteria established by the Supreme Court of Canada. I am not able to tell you what can, if anything.

Senator Beaudoin: My question deals with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We have here a problem that is of the utmost importance. I believe we all agree that if Parliament is intervening, it will intervene only on the criminal law aspect, although the health and welfare aspect is primary protection.

The next test is the Canadian Charter of Rights and Freedoms, sections 1 and 7. There have been three cases—*Morgentaler*, *Borowski* and *Daigle*. There is no doubt that if Bill C-43 is passed, it will end up before the Supreme Court of Canada. It is obvious that if there is a statute, we will have to meet the test. As legislators, we have to pay great attention to what the Supreme Court of Canada says.

I understand from your testimony that you do not have much problem with the criminal law aspect. However, your problem is with the definition of health. You say that it should be left to the woman. Does that mean that Parliament should enact another statute, or should Parliament vacate the field? Are you in favour of a legislative vacuum?

The most difficult problem is from a legal and constitutional law point of view. I would like to hear more from you on this because you are an expert in the field of the Charter.

Mr. Borovoy: I would be reluctant to let you get away with describing me as an expert. However, my response to your question is yes. I believe the best solution is to leave it in a vacuum, if you wish to call it a vacuum. Referring to it as a vacuum might beg an important question, because that seems to imply that there ought to be a law, and we just cannot think of one.

I suppose I should have used the word “philosophical” in response to the last senator’s question, in order to render myself more properly susceptible to a cross-examination, but I am sure he will have another shot at me anyway. There is no reason to buy the notion that there must be legislation in this area. This is really a philosophical question and not a Charter question. Indeed, a democratic state should keep out of it because so much of our law says that at some point we will not require compulsory organ-sharing among people. Even if one

[Traduction]

est sans doute acceptable du point de vue constitutionnel et qu’elle se fonde probablement sur cette proposition. Néanmoins, je crois qu’au lieu de discuter de nos divergences de vue du point de vue idéologique, nous devrions plutôt voir ce que ce projet de loi tente d’accomplir.

Le sénateur Haidasz: Monsieur Borovoy, comment pouvons-nous, en tant que législateurs, modifier ce projet de loi ou toute autre mesure de façon à protéger la vie de l’enfant à naître?

M. Borovoy: Comme dit le vieil adage, on ne peut pas satisfaire Dieu et son père. Je ne me prends pas pour le roi Salomon. Si c’est ce que vous voulez, c’est à lui qu’il faudrait vous adresser plutôt qu’à Borovoy. Borovoy peut simplement vous dire que ce projet de loi ne peut pas atteindre les objectifs du gouvernement et qu’il risque fort de ne pas satisfaire aux critères établis par la Cour suprême du Canada. Je ne pourrais pas vous dire quel genre de loi pourrait y satisfaire.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur la Charte canadienne des droits et libertés. Nous avons là un problème de la plus grave importance. Nous serons tous d’accord, je pense, pour dire que si le Parlement intervient, ce sera seulement sur les questions touchant le droit pénal, même si les aspects relatifs à la santé et au bien-être sont de la première importance.

Il s’agira de voir si le projet de loi est conforme aux articles 1 et 7 de la Charte canadienne des droits et libertés. Il y eu trois grandes cause, l’affaire *Morgentaler*, l’affaire *Borowski* et l’affaire *Daigle*. Si le projet de loi C-43 est adopté, il se retrouvera certainement devant la Cour suprême du Canada. De toute évidence, la loi va devoir être conforme à la Charte. En tant que législateurs, nous devons faire très attention à ce que dit la Cour suprême du Canada.

D’après votre témoignage, l’aspect pénal de cette mesure ne semble pas vous préoccuper. Cependant, vous avez des objections à l’égard de la définition de la santé. Vous dites qu’il faudrait laisser à la femme le soin de décider. Cela veut-il dire que le Parlement devrait adopter une autre loi ou s’abstenir totalement de légiférer? Êtes-vous en faveur de l’abstention?

C’est du point de vue juridique et constitutionnel que cette loi soulève le plus de problèmes. Je voudrais que vous nous en disiez plus étant donné que vous êtes un expert de la Charte.

M. Borovoy: Je ne suis pas vraiment expert, mais je vous répondrai par l’affirmative. Je crois préférable de s’abstenir de légiférer. Le mot «s’abstenir» soulève une importante question car il laisse entendre qu’il faudrait légiférer, mais nous ne voyons pas comment.

J’aurais sans doute dû employer le mot «idéologique» en réponse à la question du dernier sénateur de façon à mieux me prêter à un contre-interrogatoire, mais je suis sûr qu’il reviendra à la charge. Je ne vois pourquoi il faut absolument légiférer. C’est une question idéologique qui ne relève pas vraiment de la Charte. En fait, un État démocratique devrait rester en dehors de cette question étant donné qu’une bonne partie de nos lois s’opposent à ce que nous rendions le partage des organes obligatoires à un moment donné. Même si l’on estime que

[Text]

says that the fetus is another life, it would be a *nonsequitur* to say that it follows that that person should be able to invoke the coercive power of the state to keep it within the body of someone who finds that unbearably painful.

There is no other situation in which we encroach upon people in this way. For example, parents are required to look after their children, but that requirement does not extend so far that they are required to give their blood, their bone marrow, or their organs to their children if their children need those things. We might consider the act of such a parent personally not very admirable and perhaps not morally acceptable, but it is nevertheless legally permissible. I would submit to you, senators, that having what you call a "legislative vacuum" comports very well with the traditions of democratic principle and practice.

Senator Beaudoin: The fact is that many judges who are now on the Supreme Court bench were not there at the time of the *Morgentaler* decision, but of course we have to study the thesis, and the probabilities are—

Mr. Borovoy: You were almost about to suggest that it would not be a rational judgment.

Senator Beaudoin: No, no, on the contrary. I have absolute confidence. There is no doubt that this is a very great court. However, some judges will be there who were not there previously, but the principles have been outlined in the *Morgentaler* case.

The facts are that some judges have said some things about the legislation, or possible legislation. Some judges have said some things about the rights of women and the security of women. Some judges have said some things about the fetus. It is possible to make a statute. It may be difficult, but it is possible. Some countries have done it, for example, France.

However, did you suggest that it is more advisable not have any statute than to have a different statute or a statute like this one? I am just enquiring as to your parameters.

Mr. Borovoy: Yes, Senator, I do. I think it is advisable. From a policy point of view, it is desirable not to have a statute for the reasons I have already given. Although I recognize that at least a number of the judges on the Supreme Court of Canada did say that parliament could enact legislation protecting the fetus, in the context of that case those judges did not particularly direct their minds as to how it could be done.

Senator Beaudoin: No.

Mr. Borovoy: We do not have to do that at this moment, either. However, for the reasons I have indicated, this legislation likely will not do it because of what is happening and the type of confusion that is inherent in the definition that exists in this bill. Whether something else might pass constitutional muster, I do not know, but nobody can say with absolute certainty what a court will do. I am simply suggesting that there is a strong argument that, for the reasons I have indicated that, this bill would not pass constitution muster.

Senator Neiman: Mr. Borovoy, I would like to follow up on Senator Beaudoin's line of questioning. There are many people who want a uniform standard and approach to the question of

[Traduction]

le fœtus constitue une vie distincte, il ne s'ensuit pas nécessairement que les pouvoirs de coercition de l'État peuvent être utilisés pour le garder dans le corps d'une personne qui trouve cette situation intolérable.

Il n'existe aucune autre circonstance dans laquelle nous empiétons autant sur la vie des gens. Par exemple, les parents doivent prendre soin de leurs enfants, mais ils ne sont pas obligés de leur donner leur sang, leur moelle ou leurs organes si leurs enfants en ont besoin. Nous pourrions considérer qu'un refus de la part d'un parent n'est ni très admirable ni acceptable du point de vue moral, mais ce refus reste légal. J'estime qu'un «vide législatif» à cet égard serait tout à fait conforme aux traditions et aux principes de la démocratie.

Le sénateur Beaudoin: Le fait est qu'un grand nombre de juges qui siègent actuellement à la Cour suprême n'y siégeaient pas lorsqu'a été rendu l'arrêt *Morgentaler*, mais il faudrait évidemment étudier les diverses hypothèses et il est très probable que...

M. Borovoy: Vous étiez sur le point de dire que leur jugement ne serait pas rationnel.

Le sénateur Beaudoin: Non, au contraire. Je leur fais tout à fait confiance. Il s'agit d'un excellent tribunal. Toutefois, certains juges n'étaient pas là lorsque la Cour suprême a énoncé certains principes dans l'affaire *Morgentaler*.

Le fait est que certains juges ont fait des déclarations au sujet de la loi ou de la possibilité de légiférer. Certains d'eux ont parlé des droits des femmes et de la sécurité de leur personne. Des juges ont parlé du fœtus. Il est possible de légiférer. Ce sera sans doute difficile, mais possible. Certains pays comme la France l'ont fait.

Néanmoins, vouliez-vous dire qu'il vaut mieux n'avoir aucune loi qu'une loi comme celle-ci? Je veux seulement savoir ce que vous en pensez.

M. Borovoy: Oui, sénateur, je le crois. Je le crois souhaitable. Du point de vue politique, il est préférable de ne pas légiférer pour les raisons que j'ai déjà invoquées. Même si je reconnais qu'au moins certains juges de la cour suprême du Canada ont déclaré que le Parlement pourrait légiférer pour protéger le fœtus, dans le contexte de l'affaire en question, ces juges n'ont pas vraiment précisé comment il serait possible de le faire.

Le sénateur Beaudoin: Non.

M. Borovoy: Nous ne sommes pas non plus tenus de le faire maintenant. Cependant, pour les raisons que j'ai mentionnées, ce projet de loi n'atteindra probablement pas son but à cause de ce qui se passe et de la confusion que suscite la définition donnée. J'ignore si d'autres dispositions pourraient être plus constitutionnelles, mais personne ne peut prédire avec certitude ce que fera un tribunal. Je veux simplement dire que, pour les raisons que j'ai indiquées, ce projet de loi risque fort d'être jugé inconstitutionnel.

Le sénateur Neiman: Monsieur Borovoy, je voudrais vous poser des questions dans la même veine que celles du sénateur Beaudoin. Bien des gens souhaitent que le problème de l'avor-

[Text]

abortion from one side of Canada to the other. I think the courts have indicated, and certainly the Charter would indicate that there should be equal access across Canada.

For those who object very strongly to the idea of recriminalizing abortion, there has been a lot of soul-searching and attempting to find some other federal means to occupy the field rather than under criminal law, and I am sure we will be considering that aspect in this committee here. However, I am not too optimistic that we will be successful.

In the event that we do not have a law at the federal level, what is your feeling about the probable charter implications of the provinces stepping into the field with a variety of different measures enacted under their health prerogatives?

Mr. Borovoy: I think there is an assumption in your question, and I have some idea where it comes from, but we have to question the assumption that, even if it existed federal legislation would somehow completely occupy the field so as to preclude any possible provincial initiatives.

Senator Neiman: That is true.

Mr. Borovoy: I do not think that is necessarily so. In fact, I do not think it is so at all. To the extent that this bill is seen as a way of promoting uniformity, I would suggest that that does not comport with reality either. Insofar as so many things we do are concerned, it may be that a province takes some action and imposes some restrictions while others impose others, and there may very well be Section 15 equality rights arguments, but those would have to be faced when they occur.

However you slice it, federal legislation will not necessarily accomplish the objective of precluding those initiatives. Even in the criminal law, it cannot be done. You might set a criminal standard, but there is nevertheless regional enforcement and police policies and prosecutorial policies differ from one end of the country to the other. The federal authority has only limited capacity to impose that kind of uniformity. If that is being held out as the point of this exercise, I would suggest that it fails also.

Senator Hatfield: Mr. Borovoy, I am puzzled by your suggestion that a fetus and a person are sharing a body, and you extrapolate that as a parallel to sharing a kidney with someone who has kidney problems. I do not understand that. I think it is reaching too far.

Mr. Borovoy: Senator, I have already told Senator Beaudoin that I am not an expert on the Charter. I would be even less an expert on biology. However, I would suggest to you that if there is a being living in somebody's body, that being necessarily is sharing that somebody's organs and is being sustained and kept alive—or kept, however you slice it, by that other person's body. We would not require a mother to give a child blood in a situation in which that mother's blood might be the only blood for miles around that could assist. We have no law that would extract the blood forcibly, and that is a relatively small thing. A pregnancy is relatively a much larger thing. I am simply suggesting to you that the principle holds that, however much we might consider the decision of that parent not

[Traduction]

tement soit abordé selon les mêmes normes d'un bout à l'autre du pays. Les tribunaux ont indiqué, je crois, et la Charte le confirmerait certainement, que l'accès doit être le même d'un bout à l'autre du Canada.

Ceux qui s'opposent énergiquement à la recriminalisation de l'avortement ont longuement essayé de le raccrocher à d'autres lois fédérales plutôt qu'au droit pénal et nous allons certainement examiner la question dans le cadre de ce comité. Néanmoins, je ne suis pas très optimiste quant à nos chances de succès.

Si nous n'avons pas de loi au niveau fédéral, ne pensez-vous pas qu'en raison des implications probables de la Charte, les provinces vont intervenir en adoptant diverses mesures dans le cadre de leurs responsabilités en matière de santé?

M. Borovoy: Votre question repose sur une hypothèse, que je comprend assez bien, mais il s'agit de voir si la législation fédérale peut occuper entièrement ce champ législatif de façon à empêcher toute initiative provinciale.

Le sénateur Neiman: C'est vrai.

M. Borovoy: Je ne pense pas que ce soit nécessairement le cas. En fait, je n'en crois rien. Si ce projet de loi vise à promouvoir l'uniformité, il ne tient pas compte non plus des réalités. Il se peut qu'une province prenne des mesures et impose des restrictions tandis que d'autres imposeront des restrictions différentes et que le droit à l'égalité prévu à l'article soit invoqué, mais il faudra régler ces problèmes lorsqu'ils surgiront.

D'une façon ou d'une autre, la législation fédérale ne réussira pas nécessairement à empêcher ces initiatives. Ce n'est pas possible, même en droit pénal. Vous pouvez établir une norme, mais son application est régionale et les lignes de conduite de la police et de la poursuite diffèrent d'un bout à l'autre du pays. Les autorités fédérales n'ont qu'un pouvoir limité pour imposer des normes uniformes. Si c'est le but visé, il ne sera pas atteint.

Le sénateur Hatfield: Monsieur Borovoy, je suis sidéré de vous entendre dire qu'un fœtus partage le corps d'une personne et établir un parallèle avec le partage d'un rein avec quelqu'un qui souffre de troubles rénaux. Je ne comprends pas et je pense que vos explications vont trop loin.

M. Borovoy: Sénateur, comme je l'ai déjà dit au sénateur Beaudoin je ne suis pas un spécialiste de la Charte. Je suis encore moins expert en biologie. Toutefois, si un être vit dans le corps d'un autre, il partage nécessairement ses organes et il est maintenu en vie par le corps de l'autre personne. Nous n'obligerions pas une mère à donner du sang à un enfant même si ce sang était le seul que l'on puisse trouver à des milles à la ronde. Nous n'avons aucune loi qui nous permette de lui prendre son sang de force même si c'est un sacrifice relativement limité. La question de la grossesse est beaucoup plus importante. Je veux simplement vous dire que, même si le refus de la mère ne nous paraît pas très admirable ni très moral, il est autorisé du point de vue légal.

[Text]

very admirable or not very moral, it is nevertheless legally permissible.

Senator Hatfield: I still think you are reaching. Thank you.

Senator Doyle: I have three questions. One springs from the answer you have just given us, which is that there is a difference in the law that makes no mention or requirement of the mother giving blood. Surely, in the rearing of a child, there are divisions of responsibility. There is a responsibility on what one may do while the child inhabits one's body, and that is the one we are talking about. There is a difference once the child is in another context where there are other life-giving support systems available to it, just as, later on in adulthood, there is an almost total removal of parental responsibility for anything that the child might do. Are we not just saying that, because you cannot require a blood donation, you therefore should not require a countenancing of any interference with the abortion process?

Mr. Borovoy: No, senator. My previous answer contemplated the distinction you are drawing when I said that, as a practical matter, we can all envision situations in which the appropriate blood type might not be effectively available to transfuse the living child—the born child, if you like—that requires it to sustain life. Notwithstanding that, there would be no legal compulsion on the parents to donate their own blood.

Senator Doyle: That is true of a lot of things. There might be no-one for miles around who is willing to assume the debts of a child, but if a child is of a certain age, the parents must.

Mr. Borovoy: The parents must care for the child and see to it that the child gets to a hospital or gets to medical care, but that obligation does not extend to the donation of anything from a parent's body. That is the limit of our willingness to legislate.

Senator Doyle: Do you not agree that there are other divisions of authority that come down the line as the child grows older?

Mr. Borovoy: Yes, of course.

Senator Doyle: I am just saying that it is part of the continuing process of a child becoming a human being who can act on his own.

Mr. Borovoy: All of that is correct, senator, but it does not bear on the appropriateness of applying the principle that our legislative propensity stops at the limit of the body. Whatever other obligations we are prepared to impose upon people for the protection of others, it does not extend inside anyone's body. Applying that principle here, my suggestion is that it should not in the abortion situation either. However, I will come back and remind you that, however philosophically stimulating this discussion we are having might be—and I welcome it—it addresses another bill and another day. This bill today has to be faced on the basis of the propositions we have before us, which, I suggest to you, are very much at issue and in question for all of the reasons I have given.

[Traduction]

Le sénateur Hatfield: Je crois toujours que vous allez trop loin. Merci.

Le sénateur Doyle: J'ai trois questions à poser. L'une d'elles fait suite à la réponse que vous venez de nous donner quant au fait que la loi n'oblige aucunement la mère à donner de son sang. Lorsqu'il s'agit d'élever un enfant, il y a certainement un partage des responsabilités. La mère a certaines responsabilités lorsqu'elle porte un enfant et c'est ce dont il est question ici. La situation n'est pas la même lorsque l'enfant se trouve dans un autre contexte où il a à sa disposition d'autres moyens de subsistance tout comme, à l'âge adulte, les parents ne sont pratiquement plus responsables de ce que leur enfant pourrait faire. Cela ne revient-il pas à dire que, sous prétexte qu'on ne peut pas obliger quelqu'un à donner de son sang, il ne faudrait limiter l'avortement d'aucune façon?

M. Borovoy: Non, sénateur. Ma réponse précédente établissait la distinction que vous faites, car j'ai dit qu'en pratique il se pourrait qu'on ne dispose pas de sang du type sanguin voulu pour faire une transfusion à l'enfant pour le maintenir en vie. Malgré cela, la loi n'oblige pas la mère à donner de son sang.

Le sénateur Doyle: C'est vrai pour bien des choses. Il peut n'y avoir personne, à des milles à la ronde, qui soit prêt à assumer les dettes d'un enfant, mais si l'enfant a un certain âge, les parents y sont obligés.

M. Borovoy: Les parents doivent prendre soin de l'enfant et veiller à ce qu'il soit hospitalisé ou soigné s'il en a besoin, mais rien ne les oblige à faire don de quoi que ce soit provenant de leur corps. Notre désir de légiférer ne va pas jusque-là.

Le sénateur Doyle: N'êtes-vous pas d'accord pour dire que le partage des responsabilités évolue au fur et à mesure que l'enfant grandit?

M. Borovoy: Oui, bien sûr.

Le sénateur Doyle: Je veux seulement dire que cela fait partie du développement de l'enfant qui devient de plus en plus indépendant.

M. Borovoy: Vous avez parfaitement raison, sénateur, mais il n'en reste pas moins que notre propension à légiférer s'arrête aux limites du corps. Quelles que soient les autres obligations que nous sommes prêts à imposer aux gens pour protéger autrui, elles ne vont pas jusqu'à l'intérieur du corps. Selon ce principe, il ne faudrait pas non plus légiférer à l'égard de l'avortement. Je voudrais néanmoins vous rappeler que même s'il s'agit d'une discussion très stimulante du point de vue philosophique, elle ne se rapporte pas au cas qui nous intéresse. Le projet de loi que vous examinez aujourd'hui doit être étudié en fonction des propositions que nous avons sous les yeux et qui me paraissent très contestables pour toutes les raisons que j'ai énoncées.

[Text]

Senator Doyle: I quite agree with you, but I do think it might be useful to us in this early stage in our discussion to differentiate between legislative, propensities and principles.

Mr. Borovoy: I do not mind signalling to you the philosophical orientation of the Canadian Civil Liberties Association. One gets all too few opportunities to discuss philosophy in public, and I am happy to do so.

Senator Doyle: Coming back to more practical matters, a moment ago you were discussing the question of uniformity in regard to this legislation and what might be other legislation in the future. I understood what you were saying, I wanted to go a little beyond that to availability and acceptability of procedure. Those two things have nothing to do with principles, but, rather, with the question of whether saying something is legal provides what should be there or should not be there, and whether the service itself meets what we might consider to be proper medical standards. These involve the place you go to and the person who performs the procedure and all of the other baggage that goes with having a very serious physical act performed on your body. Would you like to give us a bit of your thinking about availability and acceptability?

Mr. Borovoy: At some point, an inquiry of this kind would go beyond the mandate of the Canadian Civil Liberties Association, and it is not for me to comment on those things, save and except to say that no statutory prohibition emanating from here should deprive a person needing health care from obtaining it as a consequence of any statutory criteria established here. That is about the best I can do for you. I think that, for the other things, you might have to speak to those more intimately involved in securing the health and welfare of the women involved. Our job is to ensure that the coercive power of the state does not extend beyond a certain minimum. Apart from that, I think the job is really for others to comment rather than for me.

Senator Doyle: In other words, you are saying that it is not a concern of your organization that services be available; it is that they not be prohibited?

Mr. Borovoy: Our concern is that no statutory coercion prevent the availability of those services. Our organization's mandate would stop then and anything beyond that would be for others, although I am sure the members of our organization, like everyone else, would be concerned about it.

Senator Doyle: The major objection to the old legislation was not that it was permissive or not permissive; it was that it was really not genuinely available to the people in this country.

Mr. Borovoy: What rendered the old legislation unacceptable, from the civil liberties standpoint, was that it imposed a number of artificial barriers to the granting of that therapy which was being sought.

Senator Doyle: The greatest barrier was non-availability.

Mr. Borovoy: No. There may have been non-availability as a consequence of many things, but to the extent that the statute said that you must jump through several hurdles, it was unacceptable. Then there may be other reasons why services

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Je suis d'accord avec vous, mais je crois qu'il serait utile d'établir une distinction entre les tendances législatives et les principes.

M. Borovoy: Je ne vois aucun inconvénient à vous faire connaître l'orientation idéologique de l'Association canadienne des libertés civiles. Il est rare que l'on puisse philosopher en public et je me réjouis de pouvoir le faire.

Le sénateur Doyle: Pour en revenir à des questions plus pratiques, vous parliez tout à l'heure de l'uniformité dans le contexte de ce projet de loi et des lois qui pourraient être proposées à l'avenir. J'ai compris ce que vous avez dit, mais j'aimerais que nous parlions également de la disponibilité et de l'acceptabilité de l'intervention. Il s'agit non pas d'une question de principe, mais plutôt d'établir si un service devrait être offert ou non du fait qu'il est légal et si le service comme tel satisfait aux normes médicales. Cela dépend de l'endroit où vous allez et de la personne qui procède à l'intervention ainsi que de tout ce qui accompagne une intervention médicale très grave. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de la disponibilité et de l'acceptabilité?

M. Borovoy: Ce genre de question dépasse le cadre du mandat de l'Association canadienne des libertés civiles et ce n'est pas à moi d'en parler si ce n'est pour dire qu'aucune interdiction juridique émanant du Parlement ne devrait priver une personne des soins médicaux dont elle a besoin à cause de critères établis par la loi. C'est tout ce que je peux vous répondre. Pour ce qui est du reste, vous devriez en parler à ceux qui s'intéressent de plus près à la santé et au bien-être des femmes. Notre rôle consiste à veiller à ce que le pouvoir de coercition de l'État n'outrepasse pas certaines limites. A part cela, c'est à d'autres que moi de vous répondre.

Le sénateur Doyle: Autrement dit, vous déclarez que votre organisme se soucie non pas de savoir que les services sont disponibles, mais qu'ils ne sont pas interdits?

M. Borovoy: Nous voulons qu'aucune coercition juridique n'empêche d'offrir ces services. Notre mandat ne va pas plus loin même si les membres de notre organisme se préoccupent sans doute des autres aspects comme tout le monde.

Le sénateur Doyle: La principale objection qui a été formulée à l'endroit de l'ancienne loi n'est pas qu'elle était trop permissive ou insuffisamment permissive, mais que les services n'étaient pas véritablement offerts à la population du pays.

M. Borovoy: Si l'ancienne loi était inacceptable, du point de vue des libertés civiles, c'est parce qu'elle dressait plusieurs obstacles artificiels pour l'obtention de l'intervention demandée.

Le sénateur Doyle: Le principal obstacle était le manque d'accès.

M. Borovoy: Non. Le manque d'accès peut être la résultante de nombreux facteurs, mais la loi était inacceptable dans la mesure où elle dressait plusieurs obstacles. L'absence de services peut être attribuable à d'autres raisons et c'est à d'autres

[Text]

are not available, and that is for other agencies and other organizations to take up, as I hope they will. Our job is to see that the statutes do not impose those kinds of barriers.

Senator Doyle: Thank you.

Senator Lewis: A lot of our laws, you might say, proceed from, or are based on, certain legal fictions. One I am thinking of is the principle that life begins at birth. We start with that. Following along with what we have been discussing on the question of responsibility of the mother for the child, I am just wondering what your views are, in the case of a mother carrying a child, as to her duties towards that unborn child and whether, as you say, she must share her body with it.

Following along that line, what is your view on the question of the negligence of the mother, either criminal or civil, and her duties and her actions during the pregnancy and what she might do and might not do?

Mr. Borovoy: I am not satisfied, senator, that I have ever adequately thought out what liabilities might flow subsequent to birth as a consequence of what you might call prenatal negligence. Suffice it to say this; whatever our views might be on that question need not preclude us from making the decision we make on this issue.

I appreciate that there are some mind-teasing, mind-bending, beautiful conundra that I will have a good time giving my students the next time I have occasion to teach. Fortunately, I do not need to decide all of those things in order to decide this one.

There is another question I hinted at in something I wrote: The fact that you say a woman should have the right to expunge from her body any unwelcome tissue does not necessarily preclude some action once the expulsion occurs. If it were possible in some situations to save the fetus thereafter, that raises a whole host of other questions. However, I do not need to resolve those either, in order to resolve this one.

So if I can take your question as a homework assignment and return somewhere around the year 2000, you will have my considered answer to your question.

Senator Spivak: Perhaps you have answered this question, but what is your opinion respecting no laws being present?

The Chairman: That has been answered.

Mr. Borovoy: So that you will not suffer with undue suspension, if I could summarize it in two words, they would be "highly preferable".

The Chairman: I have two senators for the second round. We will go a little over our time so that these questions can be asked.

I now call on Senator Hatfield, to be followed by Senator Haidasz.

Senator Hatfield: You raised the fact that many doctors across Canada are saying they will not practice under this bill. Do we know whether they will not practice under this bill or any bill, or is it this bill in particular that they object to? I know there are many doctors who will not, in any circumstances, perform an abortion.

[Traduction]

organismes que le nôtre de s'y attaquer. J'espère qu'ils le feront. Notre mission consiste à veiller à ce que les lois n'imposent pas ce genre d'obstacles.

Le sénateur Doyle: Merci.

Le sénateur Lewis: Un grand nombre de nos lois se fondent sur certains mythes juridiques. Je songe notamment au principe selon lequel la vie commence à la naissance. Nous commençons par cela. Compte tenu de ce que nous venons de dire quant aux responsabilités de la mère envers son enfant, lorsque la mère porte l'enfant, je voudrais savoir ce que vous pensez de ses responsabilités envers l'enfant à naître et si elle ne doit pas partager son corps avec lui.

Dans la même veine, que pensez-vous des accusations de négligence qui peuvent être portées contre la mère, au criminel ou au civil, des obligations qu'elle a pendant la grossesse et de ce qu'elle peut faire et ne pas faire?

M. Borovoy: Sénateur, je ne pense pas avoir vraiment réfléchi comme il faut aux responsabilités que la négligence prénatale pourrait conférer à la mère, après la naissance. Je dirai simplement que, quelles que soient nos opinions à ce sujet, cela ne devrait pas nous empêcher de prendre une décision sur cette question.

Je me rends compte que, la prochaine fois que j'aurais l'occasion d'enseigner, je pourrai poser à mes étudiants des colles sur lesquelles ils vont s'arracher les cheveux. Heureusement, je n'ai pas à trancher toutes ces questions pour pouvoir résoudre celle-ci.

Comme je le laisse entendre dans un de mes écrits, le fait qu'une femme ait le droit d'expulser de son corps tout tissu non désiré n'empêche pas nécessairement de prendre des mesures lorsque l'expulsion se produit. Si, dans certaines circonstances, il est possible de sauver le fœtus après sa sortie, cela soulèverait une foule d'autres questions. Mais je n'ai pas non plus besoin de les résoudre pour pouvoir régler celle-ci.

Par conséquent, si je pouvais emporter votre question avec moi pour y réfléchir, je vous rapporterais ma réponse vers l'an 2000.

Le sénateur Spivak: Peut-être avez-vous répondu à cette question, mais que pensez-vous de l'absence de loi?

Le président: On a déjà répondu à cette question.

M. Borovoy: Pour ne pas vous laisser dans l'expectative, je la résumerai simplement en deux mots: ce serait «extrêmement préférable».

Le président: J'ai deux sénateurs pour le deuxième tour. Nous allons dépasser légèrement la durée prévue afin de pouvoir poser ces questions.

Je cède la parole au sénateur Hatfield qui sera suivi du sénateur Haidasz.

Le sénateur Hatfield: Vous avez dit que de nombreux médecins du pays refuseront de pratiquer des avortements si ce projet de loi est adopté. Savez-vous s'ils refuseront de le faire de toute façon ou à cause de ce projet de loi? Je sais que de nombreux médecins refusent de pratiquer des avortements quelles que soient les circonstances.

[Text]

Mr. Borovoy: We are not talking about doctors who will not perform abortions; we are talking about doctors who have been performing abortions who have stopped, and others who have been performing them who say they will stop once the bill becomes law.

Senator Haidasz: I, too, was puzzled, Mr. Borovoy, when you said a democratic state should be left out of the abortion issue; yet, as you know, there are approximately 62,000 abortions being performed annually, and each year there are approximately 600 pregnant women who have abortions for the second, third and even the fourth time, according to Statistics Canada. This worries not only demographers, but legislators. This kind of permissive killing, often for frivolous reasons, is not what should be a principle of a democratic state, especially when the Supreme Court of Canada told us recently that Parliament has not only the right and the power, but also the duty to protect the right to life of the unborn; in other words, a human fetus is entitled to protection.

Therefore I fail to understand you, Mr. Borovoy, as a civil rights leader in this country, when you say that democracy should tolerate this type of unwarranted killing.

Mr. Borovoy: What democracy ought not to tolerate is the use of state coercion in order to resolve a conflict. There are lots of things that happen in our society that we do not approve of, and lots of things that conscientious citizens should not approve of. The question before us is not whether we should approve those things, but rather the appropriateness of the methods we use to express our disapproval.

You may recall that I suggested earlier that I do not say for a moment that those who oppose abortion should not continue to try to persuade pregnant women not to abort, or try to urge them on a different course of action. What I said is that voluntary persuasion is appropriate, but what we have to be concerned about is statutory compulsion. That is where democracies have to draw back, if they are consistent with the principles of democracy.

In any event, if I may, senator, that all may be a discussion for another day. I think what we have to face much more squarely is the narrower proposition as to whether this bill fulfils its objective, and if it fulfils the proposition on the basis of which it is being put to you. Remember that the Supreme Court of Canada, whatever we might privately think of that decision, said that no law is likely to pass constitutional muster if it deprives a woman of an abortion in a situation where her physical or psychological health is threatened by her pregnancy.

Considering that, and all that has happened since the House of Commons passed the bill, what I would submit to you is that these are appropriate circumstances to remit the bill to the House of Commons so that the House of Commons can consider whether, as a policy matter, and as a constitutional matter, it ought to enact this bill in this state, and then perhaps you and I can continue this interesting philosophical dialogue in other circumstances.

[Traduction]

M. Borovoy: Nous ne parlons pas des médecins qui ne pratiquent pas l'avortement, mais de tous ceux qui ont cessé d'en faire ou qui vont cesser lorsque le projet de loi sera adopté.

Le sénateur Haidasz: Monsieur Borovoy, j'ai été sidéré, moi aussi, de vous entendre dire qu'un État démocratique ne devrait pas se prononcer sur l'avortement alors qu'on procède à environ 62 000 avortements chaque année et que, chaque année également, environ 600 femmes enceintes ont un avortement pour la deuxième, la troisième ou même la quatrième fois, selon Statistique Canada. Cette situation inquiète non seulement les démographes, mais les législateurs. Ce genre de laxisme qui permet de tuer des vies humaines souvent pour des raisons qui n'en sont pas, est contraire au principe d'un État démocratique, d'autant plus que la Cour suprême du Canada nous a dit récemment que le Parlement a non seulement le droit et le pouvoir, mais également le devoir de protéger le droit à la vie de l'enfant à naître; autrement dit, un fœtus humain a droit à une protection.

Par conséquent, monsieur Barovoy, vous qui êtes un champion des libertés civiles, je ne comprends pas que vous disiez qu'il faille tolérer ce genre de tuerie dans une démocratie.

M. Borovoy: Ce qu'une démocratie ne devrait pas tolérer c'est qu'un État utilise son pouvoir de coercition pour résoudre un conflit. Il se passe dans notre société bien des choses que nous désapprouvons et que tout citoyen consciencieux ne devrait pas approuver. La question n'est pas de savoir si nous devrions approuver ce genre de choses, mais plutôt si les méthodes utilisées pour exprimer notre désapprobation sont acceptables.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, je ne pense absolument pas que les adversaires de l'avortement doivent cesser de tenter de convaincre les femmes enceintes de ne pas avorter ou de les exhorter à trouver une autre solution. Vous pouvez les en persuader, mais pas les y obliger au moyen d'une loi. Voilà où une démocratie doit tracer la limite si elle veut adhérer au principe de la démocratie.

Quoi qu'il en soit, je crois qu'il s'agit là d'un autre sujet de discussion. La question qui nous intéresse est beaucoup plus limitée. Il s'agit de voir si ce projet de loi atteint son objectif et s'il est conforme à la proposition en fonction de laquelle il vous est présenté. N'oubliez pas que la Cour suprême du Canada a déclaré, quoi que vous puissiez en penser, qu'aucune loi ne sera jugée constitutionnelle si elle empêche une femme d'obtenir un avortement alors que sa grossesse menace sa santé physique ou psychologique.

Étant donné cette décision et tout ce qui s'est passé depuis que la Chambre des communes a adopté le projet de loi, l'occasion me paraît bien choisie pour renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes afin qu'elle puisse examiner si, du point de vue politique comme du point de vue constitutionnel, elle doit vraiment adopter cette mesure telle qu'elle est, après quoi nous pourrions peut-être poursuivre, vous et moi, cette discussion philosophique intéressante.

[Text]

Senator Haidasz: I agree with you, perhaps for different reasons, that this bill is a bad bill and should not be on the statute books. How are we legislators going to legislate against this unwarranted killing of the innocent. We have a law that calls for a life sentence for murder. I think we should have a law to prevent the killing of unborn human beings, preborn human beings, for several reasons. I think it is immoral and that it is demographically wrong for the security of the country and for the moral fabric of the country.

Mr. Borovoy: I am a little concerned, since you have raised this more than once, about demography. I do find that a little frightening. I am not sure what your question implies. I overlooked it the first time you used the term, but I think when you use it a second time, I really have to take issue with you.

Senator Haidasz: I meant that it is our duty to help society continue to survive. It is in the interests of Canada that Canadian society survives.

Mr. Borovoy: That is, at best, an argument for providing incentives to people to have families. It is not an argument for providing a penalty for those who wish to abort.

Senator Haidasz: Do you not think that abortionist or mothers who are guilty of performing abortions on themselves are guilty of taking the life of a human being? Should there not be sanctions against that?

Mr. Borovoy: For the reasons I have indicated, I do not resolve this issue on the basis of whether or not it is appropriate to call that fetus a human being. That gets us into a metaphysical question as to when personhood begins. You might say that personhood begins at conception; someone else might say it begins at viability, and someone else might say at birth. At best, those are metaphysical questions.

I would submit to you that the abortion question is best focused not on the mysteries of embryonic life, but on the limitations of governmental power. I am simply saying that, consistent with the principles of democratic practice, the coercive power of the state should not require compulsory organ sharing, even if you might think that is an immoral and awful decision. State coercion should end where the body begins.

Senator, that is a philosophical issue that goes to the question of whether other legislation might be appropriate. Nevertheless, it does not answer the question of whether this legislation is appropriate. While I am happy to discuss the hypothetical "other statutes" with you, what I am suggesting is that we ought to nevertheless have this bill remitted to the House of Commons so that it can consider whether the changed circumstances should make a difference to its decision on this bill at this time.

Senator Haidasz: Testimony has been given before the House of Commons by Dr. LeJeune and other scientists in embryology and fetology that human life does begin at conception.

Mr. Borovoy: Life obviously begins at conception; the question is whether personhood begins at conception. That is a

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Je suis d'accord avec vous, mais sans doute pour des raisons différentes, pour dire que ce projet de loi est mauvais et qu'il ne devrait pas avoir force de loi. Comment allons-nous, en tant que législateurs, légiférer pour empêcher le meurtre d'innocents. Nous avons une loi qui prévoit l'emprisonnement à perpétuité en cas de meurtre. Je crois qu'il nous faudrait une loi interdisant de tuer des êtres humains avant leur naissance, et cela pour plusieurs raisons. Cela me paraît immoral tant pour des raisons démographiques que pour la moralité de notre pays.

M. Borovoy: Vous êtes revenu plusieurs fois sur la question de la démographie et cela m'inquiète un peu. Cette notion me fait un peu peur. Je me demande ce que votre question sous-entend. La première fois que vous avez utilisé ce mot, je ne l'ai pas relevé, mais comme vous l'employez pour la deuxième fois, je me dois d'aborder la question avec vous.

Le sénateur Haidasz: Je voulais dire que nous avons le devoir d'aider la société à survivre. Le Canada a intérêt à ce que la société canadienne survive.

M. Borovoy: Il s'agit tout au plus d'un argument en faveur de mesures incitant les gens à avoir des enfants, mais pas en faveur de sanctions pénales pour les femmes qui veulent avorter.

Le sénateur Haidasz: Ne pensez-vous pas que les avorteurs ou les mères qui se font avorter se rendent coupables de meurtre sur la personne d'un être humain? Ne faudrait-il pas les punir?

M. Borovoy: Pour les raisons que j'ai indiquées, la question n'est pas de savoir si le fœtus peut être ou non qualifié d'être humain. Cela nous lancerait dans un débat métaphysique quant à savoir où commence la vie humaine. Vous pourriez dire qu'elle commence à la conception tandis que quelqu'un d'autre estimera qu'elle commence à la viabilité et un autre encore, à la naissance. Ce sont là des questions métaphysiques.

La question de l'avortement est centrée non pas sur les mystères de la vie embryonnaire, mais sur les limitations du pouvoir de l'État. Je veux simplement dire que, conformément aux principes démocratiques, le pouvoir de coercition de l'État ne devrait pas obliger quelqu'un à partager ses organes, même si vous pensez qu'il est immoral et odieux de refuser. Le pouvoir de coercition de l'État devrait s'arrêter aux limites du corps.

Sénateur, il s'agit là d'une question philosophique qui nous amène à nous demander quelle autre loi pourrait être acceptable. Néanmoins, cela ne répond pas à la question de savoir si ce projet de loi est satisfaisant. Je suis bien d'accord pour discuter avec vous d'autres lois hypothétiques, mais j'estime qu'il faudrait néanmoins renvoyer cette mesure à la Chambre des communes afin qu'elle puisse établir s'il n'y a pas lieu de revenir sur sa décision compte tenu de l'évolution de la situation.

Le sénateur Haidasz: Le Dr LeJeune et d'autres spécialistes de l'embryologie et de la fœtologie ont déclaré devant la Chambre des communes que la vie humaine commençait dès la conception.

M. Borovoy: Il est certain que la vie commence à la conception; la question est de savoir si l'être humain commence à la

[Text]

problem of definition that cannot be resolved by science, only by philosophy. I am simply saying that people's philosophies differ on this question. For the purpose of argument, I was prepared for you to call a fetus a person if you wished. It does not follow that that person should have the right to invoke the coercive power of the state to keep it within the body of someone who finds that unbearable.

Senator Haidasz: Sir, is it repugnant or against democratic principles for a fetus to have the right of sanctuary in his own mother's womb?

Mr. Borovoy: If it is against the will of the mother to share those organs, the answer is yes. It might be immoral and unacceptable, but I leave that to those who have differing philosophical views about the nature of that tissue—I am using that as a neutral term, not to beg any question we may have. That is why I say that when it comes to legislating, we ought to focus less on the mysteries of embryonic life and more on the limitations of governmental power. I am only talking about how far it is appropriate to use the coercive power of the state.

Senator Neiman: I would like Mr. Borovoy to briefly comment on whether he feels that the recent Nova Scotia *Morgentaler* decision added any new dimension to this issue.

Mr. Borovoy: I will preface my remarks with the disclaimer that I have not read the decision, but everyone knows that that never stops a good person from commenting on it.

Senator Beaudoin: That is true.

Mr. Borovoy: As another good person, you realize an incontestable proposition when you hear one. I would suggest that the one argument that would flow from that judgment would be to answer those who say that federal legislation is somehow necessary to preclude provincial initiatives. There you had a court hold a provincial initiative to be unconstitutional, notwithstanding the fact that there is no federal legislation in place to deal with the problem.

Senator Neiman: Mr. Belisle can provide you with a copy of the judgment. It is short.

Senator Beaudoin: Senator Neiman raised an interesting point. Hypothetically, if the federal authority does not intervene, that would mean that the provinces may intervene in their own field of health, resulting in disparity from one province to another. Do you think this might be one possible argument in favour of occupying a certain legislative domain?

Mr. Borovoy: Senator, I would suggest that if the legislation is otherwise competent within the provincial heads of power, they might well do it, whether or not there is federal legislation.

Senator Beaudoin: But, hypothetically, if the federal legislation is adequate and uniform in the country on a federal basis, would that not be something worth considering?

Mr. Borovoy: I am suggesting to you that you could well have a variety of provincial initiatives, whether or not there is federal legislation in place. I am simply suggesting that the

[Traduction]

conception. Il s'agit là d'un problème de définition que seule la philosophie et non pas la science peut résoudre. Je dirais simplement que la philosophie des gens diffère sur cette question. J'irais même jusqu'à appeler le fœtus une personne, si vous le désirez. Cela ne veut pas dire que cette personne a le droit de recourir au pouvoir de coercition de l'État pour rester dans le corps de quelqu'un qui trouve cela intolérable.

Le sénateur Haidasz: Est-il répugnant ou contraire aux principes démocratiques qu'un fœtus ait le droit d'asile dans le ventre de sa propre mère?

M. Borovoy: Si la mère ne veut pas partager ses organes, la réponse est oui. Cela pourrait être immoral et inacceptable, mais je laisse à ceux qui ont des points de vue philosophiques différents quant à la nature de ces tissus—je choisis un terme neutre—le soin d'en discuter. Voilà pourquoi, lorsqu'il s'agit de légiférer, il faudrait centrer son attention davantage sur les limitations du pouvoir de l'État que sur les mystères de la vie embryonnaire. Il s'agit seulement de voir jusqu'où l'on peut recourir au pouvoir de coercition de l'État.

Le sénateur Neiman: Je voudrais que M. Borovoy nous dise brièvement si, à son avis, le jugement récemment rendu en Nouvelle-Écosse dans l'affaire *Morgentaler* a ajouté une nouvelle dimension à ce débat.

M. Borovoy: Je dois d'abord préciser que je n'ai pas lu ce jugement, mais ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas en parler.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai.

M. Borovoy: Il faut savoir reconnaître un principe incontestable. Ce jugement répond à ceux qui estiment nécessaire de légiférer au niveau fédéral pour empêcher des initiatives provinciales. Voilà un tribunal qui a déclaré inconstitutionnelle une initiative provinciale même s'il n'existe pas de loi fédérale pour régler le problème.

Le sénateur Neiman: M. Belisle peut vous fournir une copie du jugement. Il est court.

Le sénateur Beaudoin: Le sénateur Neiman a soulevé une question intéressante. En principe, si les autorités fédérales n'interviennent pas, les provinces peuvent intervenir dans le domaine de la santé, qui entre dans leur champ de compétence, ce qui créera des disparités entre les provinces. Ne pensez-vous pas que cet argument pourrait être invoqué pour légiférer dans un certain domaine?

M. Borovoy: Sénateur, je dirais que si la loi est compatible avec les champs de compétence des provinces, les provinces pourraient très bien agir, qu'il y ait ou non une loi fédérale.

Le sénateur Beaudoin: Mais en principe, si la législation fédérale est satisfaisante et uniforme à l'échelle du pays, cela ne présenterait-il pas un avantage à considérer?

M. Borovoy: Vous pourriez vous retrouver avec toutes sortes d'initiatives provinciales, que cette loi fédérale existe ou non. En fait, la loi fédérale n'empêchera pas les provinces de prendre des initiatives.

[Text]

federal legislation will not preclude provincial initiatives, whether or not you have it.

Senator Beaudoin: Would it not be good to have something that is uniform in a particular field? Some jurists say no.

Mr. Borovoy: It may well be desirable to have a uniform standard, if you ask me as an abstract proposition to promote uniformity. The questions we then have to face are, first, whether this method is desirable; and, second, whether uniformity could be achieved in any event. It may well be that it is an elusive goal. As I suggested in response to another question, the federal criminal law cannot promote uniformity because there are varying provincial policies as to how and under what circumstances those laws will be enforced.

The Chairman: Mr. Borovoy, again I thank you for an excellent presentation and for being kind to our colleagues. I thank you especially for coming here on such short notice. You have been very helpful to the committee.

Honourable senators, we must move along so that we do not take any time away from the next group of witnesses. We have delayed them long enough. With us today from Campagne Québec-Vie is Mr. Gilles Grondin, President, and Mrs. Margot Cafferty, Vice-President and President of Objectif: Survie-Québec.

Thank you very much for appearing on such short notice. We appreciate the difficulty that that presents. Our clerk has given to all members of the committee the brief presented by your group to the legislative committee of the House of Commons. Therefore, we are asking all witnesses who have a presentation to make to limit it to 15 minutes, if possible, so that there will be time available for questions from members of the committee. Please proceed.

M. Gilles Grondin, président, Campagne Québec-Vie: Je vous remercie, monsieur le président. Je voudrais tout d'abord vous présenter Mme Margot Cafferty, vice-présidente de Campagne Québec-Vie qui avec moi va également faire une petite déclaration. Je voudrais aussi vous remercier bien vivement de nous avoir permis d'exprimer les points de vue de l'organisme que nous représentons aujourd'hui concernant le projet de loi C-43 relatif à l'avortement.

J'ai déjà eu l'occasion le 14 septembre dernier, de vous faire connaître les réactions de notre mouvement à ce texte de la Chambre, par le biais d'une abondante documentation, dont les principaux points peuvent se résumer comme suit:

1. Le projet de loi C-43 est fondé sur l'intolérable proposition que l'avortement est un acte médical comme un autre, dont le but est de guérir une maladie. La grossesse n'est pas une maladie. La vie n'est pas une maladie. L'avortement est un acte anti-médical, contraire à la déontologie de la profession, puisque l'aboutissement de cet acte, c'est la mort. L'acte médical se définit par sa finalité qui est de sauver la vie ou d'améliorer la santé. Le passant qui fait la respiration artificielle à un noyé accom-

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Ne serait-il pas souhaitable d'avoir une loi uniforme dans un domaine particulier? Certains juristes disent que non.

M. Borovoy: Il peut être souhaitable d'avoir des normes uniformes, si vous me posez la question dans l'abstrait, de façon à favoriser une certaine uniformité. Il faut alors se demander si cette façon de procéder est souhaitable et s'il est possible de parvenir à l'uniformité de toute façon. Il se peut très bien que cet objectif soit impossible à atteindre. Comme je l'ai déjà dit en réponse à une autre question, le droit pénal fédéral ne peut pas promouvoir l'uniformité étant donné qu'il existe diverses politiques provinciales qui déterminent comment et dans quelles circonstances ces lois seront appliquées.

Le président: Monsieur Borovoy, Je vous remercie une fois de plus de votre excellent exposé et de votre amabilité envers nos collègues. Je vous remercie particulièrement d'être venu ici après un préavis aussi court. Votre témoignage nous a été très utile.

Honorables sénateurs, nous devons continuer de façon à ce que notre prochain groupe de témoins ait le temps de se faire entendre. Nous les avons fait suffisamment attendre. Nous recevons aujourd'hui les représentants de Campagne Québec-Vie. Il s'agit de M. Gilles Grondin, président et de Mme Margot Cafferty, vice-présidente et présidente de Objectif: Survie-Québec.

Merci beaucoup d'être venus alors que le préavis était très court. Nous sommes conscients des difficultés que cela pose. Notre greffier a remis à tous les membres du comité le mémoire que votre groupe a présenté au Comité législatif de la Chambre des communes. Par conséquent, nous demandons à tous les témoins de limiter leur exposé à une quinzaine de minutes, si possible, afin que les membres du comité aient le temps de leur poser des questions. La parole est à vous.

Mr. Gilles Grondin, President, Campagne Québec-Vie: Thank you, Mr. Chairman. First, I would like to introduce Mrs. Margot Cafferty, Vice-President of Campagne Québec-Vie, who, like myself, will also make a brief statement. I would also like to thank you very much for allowing us to come here today to express the point of view of the organization we represent concerning Bill C-43 on abortion.

Last September 14, I had the opportunity to inform you of our movement's reaction to this bill in the House, by submitting abundant documentation, the main points of which may be summarized as follows:

1. Bill C-43 is based on the intolerable proposition that abortion is a medical act like any other whose purpose is to cure a disease. Pregnancy is not a disease. Life is not a disease. Abortion is an anti-medical act contrary to the ethics of the profession since the outcome of that act is death. A medical act is defined by its final purpose, which is to save a life or to improve health. The passerby who performs artificial resuscitation on a drowning victim performs a medical act. The physician who cooperates in tor-

[Text]

plit un acte médical. Le médecin qui collabore à la torture n'exécute pas un acte médical et lorsqu'il prend le relais du bourreau, cela ne donne pas au supplice infligé à la victime la qualité d'un acte médical.

2. Le projet C-43, s'il est adopté tel quel, ferait en sorte qu'au Canada les seuls êtres humains que l'on peut légalement mettre à mort sont des innocents, puisque la peine de mort a été abolie. On ne peut faire un mal pour qu'il en résulte un bien. On ne peut tuer un enfant dans l'espoir que ce meurtre améliore la situation de sa mère. Le droit à la vie est fondamental: l'on ne peut jouir des autres droits que la nature nous a donnés, et que la loi positive sanctionne, que si le sujet du droit est d'abord vivant. La démocratie, contrairement à ce que je viens d'entendre, exige le respect de tous les êtres humains, à quel stade où ils se trouvent dans leur développement. Le principe général caractéristique de toute société démocratique, c'est l'égalité de droit de tous les êtres humains quant à la vie. Dans les pays où l'avortement a été légalisé, surgissent bientôt des propositions de loi visant à autoriser l'euthanasie, l'eugénisme, ou encore la mise à mort par compassion. La légalisation de ces diverses horreurs se fait selon un processus parfaitement mis au point durant la bataille qui a précédé l'abolition, par la Cour Suprême du Canada le 28 janvier 1988, de toutes les dispositions du Droit criminel canadien portant sur l'avortement. Premièrement, on met les juges devant des faits accomplis, c'est-à-dire que l'on pratique d'abord l'avortement malgré la loi et contre l'opinion publique. Ce défi met ensuite en branle un courant d'opinion favorable à l'avortement qui finit par s'imposer devant l'ensemble de la société. Finalement, on légalise l'avortement. C'est exactement ce qui se passe à l'heure actuelle dans le cas de l'euthanasie. C'est le même processus qui est en voie de réalisation. La cause de l'euthanasie a déjà ses héros: nous le savons tous: nous n'avons qu'à lire les journaux pour nous en convaincre.

3. Campagne Québec-Vie ne conteste pas les droits de la femme, mais nous tenons ferme au principe que le droit à la vie de l'enfant passe avant tous les droits qu'a sa mère par rapport aux valeurs autres que celle de la vie. Il n'y a pas opposition entre les droits de la mère et ceux de son enfant: il doit y avoir composition puisque tous les deux sont des êtres humains. La limite de mes droits est le droit des autres. Il est intolérable de prétendre qu'il y a un lien de cause à effet entre l'accession de la femme à la pleine dignité de personne et la possibilité qu'on lui donne de choisir la mort pour son enfant.

4. En réalité, les grands bénéficiaires de l'avortement sont les hommes: les femmes, elles, restent meurtries dans leur corps et dans leur âme, comme le démontre de plus en plus clairement la littérature psychanalytique portant sur le syndrome post-avortement.

Nos sociétés contemporaines libéralisent l'avortement pour se décharger d'aider la femme en difficulté: c'est là la ferme conviction de Campagne Québec-Vie.

5. C'est une natalité exceptionnellement forte qui a fait le Québec, pour ne parler que de ma province, c'est une

[Traduction]

ture does not perform a medical act, and his taking over from the executioner does not lend the quality of a medical act to the torment inflicted on the victim.

2. If adopted as it stands, Bill C-43 will mean that the only human beings that can be legally put to death in Canada are innocent children, since the death penalty has been abolished. No good can result from an evil act. One cannot kill a child in the hope that that murder will improve the situation of the child's mother. The right to life is a fundamental one: one cannot enjoy the rights that nature has given us and which are sanctioned by positive law, unless the subject of the right is, first of all, living. Contrary to what I have just heard, democracy requires that we respect all human beings no matter at what stage they are in their development. The general principle that is characteristic of every democratic society is the equality of rights of all human beings with respect to life. In countries where abortion has been legalized, there will soon be draft legislation designed to authorize euthanasia, eugenics and mercy killing. These horrors are being legalized through a process that was fully developed during the battle that preceded the abolition of all Canadian Criminal Code provisions on abortion by the Supreme Court of Canada on January 28, 1988. First, we are placing the justices before a fait accompli; that is we first perform abortions despite the fact that public opinion is against the act. This challenge then stirs up a current of popular opinion in favour of abortion, one which ultimately dominates society as a whole. Lastly, we legalize abortion. This is exactly what is currently happening in the case of euthanasia. The same process is being implemented. The cause of euthanasia already has its champions, as we are all aware; we need only read the newspapers to realize that.

3. Campagne Québec-Vie does not challenge women's rights, but we stand firm in our support for the principle that the child's right to life takes precedence over all the rights of the mother with respect to values other than the value of life. There is no conflict between the rights of the mother and those of the child: they must be consistent with each other because both are human beings. The limit to my rights is the rights of others. It is intolerable to claim that there is a causal relationship between a woman's full dignity as a human being and the opportunity afforded her to choose death for her child.

4. The major beneficiaries of abortion are in fact men. Women remain bruised in body and soul, as the psychoanalytical literature on post-abortion syndrome demonstrates increasingly clearly. Our contemporary societies are liberalizing abortion in order to shirk their responsibility to assist women in difficulty. Of that much Campagne Québec-Vie is firmly convinced.

5. It was an exceptionally high birth rate that made Quebec—to speak of my province only—and a no less

[Text]

dénatalité non moins exceptionnelle qui est en train de la défaire. Dans les années qui ont précédé la généralisation de la pratique de l'avortement, on nous parlait du danger de «l'explosion démographique» dans le monde et de la nécessité de la contrôler par tous les moyens à notre disposition, dont la contraception et l'avortement. Maintenant que l'avortement est une pratique tolérée par l'opinion publique, on nous dit que cette pratique n'a aucun effet notable sur la démographie de notre pays, et surtout sur celle de ma province d'origine. Comme dirait le professeur français Soutoul: c'est estimer bien bas le niveau d'intelligence du Français moyen (et ici je substitue du Québécois moyen) d'oser «lui dire que des centaines de milliers d'embryons ou de fœtus jetés dans les incinérateurs des hôpitaux et des cliniques n'affectent pas le taux de natalité du Québec ou du Canada.

Permettez-moi, mesdames et messieurs les sénateurs, de mettre en lumière un dernier point: j'ai peur pour l'avenir de la démocratie en notre pays. Pourquoi? Parce que dès qu'une société en arrive à permettre la mise à mort de l'une ou l'autre catégorie des êtres humains qui la composent, cette société s'engage fatalement sur la voie du totalitarisme, de gauche ou de droite cela n'a pas d'importance. N'oublions pas que c'est l'Union soviétique et l'Allemagne hitlérienne qui ont été les premiers pays à légaliser l'avortement. L'eugénisme a suivi en Allemagne hitlérienne et tout s'est terminé par le génocide des Juifs, des Polonais, et autres races désignées comme inférieures. Une société qui tue ses enfants n'a aucun avenir. Merci mesdames et messieurs.

Mme Margot Cafferty, vice-présidente de Campagne Québec-Vie et présidente de «Objectif: Survie-Québec»: Honnables sénateurs, je m'appelle Margot Cafferty et j'aimerais vous adresser mes paroles en anglais pour faire le bilan de ce que M. Grondin a dit.

The measure of a civilized and just society is the protection it affords its most defenceless and weakest members. I am here today to plead for the lives of our brothers and sisters, so cruelly killed by abortion in their mothers' wombs. Let us make no mistake about it, the child in its mother's womb is human because of its human parents. This child is alive or it could not be killed. This child's life has begun. Life begins at the beginning; life cannot begin in the middle or at the end. Because of these facts "l'enfant en ventre sa mère", to use a legal term, can never be killed. The right to life is the most fundamental of all our rights, because without it we cannot enjoy any other rights.

Some have argued that a child's right to life is in conflict with the mother's right to choose. That can never be a true conflict because the right to life is paramount. What we are really referring to here is her right to choose to kill her child. Let us be blunt and honest about it. As a matter of fact, Barbara McDougall has admitted that an abortion kills a baby and that we should not shy away from that fact. Yet she still insists that a woman has the right to kill her baby.

[Traduction]

exceptional decline in the birth rate is currently proving to be its undoing. In the years preceding the general spread of the practice of abortion, we heard talk of the danger of a "demographic explosion" in the world and of the need to control it by all the means at our disposal, including contraception and abortion. Now that abortion is a practice that is tolerated in public opinion, we are being told that this practice has no noticeable effect on the demographics of our country, particularly on that of my native province. As the French Professor Soutoul would say: You take a very dim view of the intelligence of the average Frenchman (and here I should say the average Quebecker) when you dare tell him that throwing hundreds of thousands of embryos and fetuses into the incinerators of hospitals and clinics doesn't affect the birth rate of Quebec and Canada.

Allow me to shed some light on one final point: I fear for the future of democracy in our country. Why? Because from the moment a society begins to permit the killing of any category of the human beings that compose it, that society is necessarily striking out on the road to totalitarianism; whether it is totalitarianism of the left or right is of no importance. Let us not forget that the Soviet Union and Hitler's Germany were the first countries to legalize abortion. Eugenics followed in Hitler's Germany, and events ultimately culminated in the genocide of the Jews, Poles, and other races designated as inferior. A society that kills its children has no future. Thank you, ladies and gentlemen.

Mrs. Margot Cafferty, Vice-President, Campagne Québec-Vie and President, Objectif: Survie Québec: Senators, my name is Margot Cafferty and I would like to address you in French in order to sum up what Mr. Grondin has just said.

On juge dans quelle mesure une société est civilisée et juste en fonction de la protection qu'elle accorde à ses membres les plus démunis et les plus faibles. Je suis ici aujourd'hui pour défendre la vie de nos frères et sœurs auxquels l'avortement inflige une mort cruelle dans le ventre de leur mère. Ne nous y trompons pas: l'enfant dans le ventre de sa mère est humain parce qu'il a des parents humains. Cet enfant est vivant sans quoi il ne pourrait pas être tué. La vie de cet enfant a commencé. La vie commence au commencement; la vie ne peut pas commencer au milieu ou à la fin. En raison de ces faits, «l'enfant en ventre sa mère», pour employer une expression juridique, ne doit jamais être tué. Le droit à la vie est le plus fondamental de tous les droits parce que sans lui nous ne pouvons pas jouir d'autres droits.

Certains ont fait valoir que le droit à la vie de l'enfant entraînait en conflit avec le droit de choisir de sa mère. Il ne peut y avoir là de conflit véritable étant donné que le droit à la vie l'emporte sur tous les autres. En fait, le droit de choisir dont il est question ici est le droit de choisir de tuer son enfant. Soyons francs et directs à cet égard. En fait, Barbara McDougall a reconnu que l'avortement tuait un bébé et qu'il fallait voir la réalité en face. Néanmoins, elle persiste à dire qu'une femme a le droit de tuer son bébé.

[Text]

As a Canadian, I find this totally unacceptable, that in a civilized society we should ride roughshod over the rights of children. Each country has the right and the duty to legislate for the common good. Aristotle, probably the best known philosopher of all time, said that the role of government is to determine what we ought to do. The previous witness talked about what we ought to do; not in the same way, but still he accepts that what we ought to do is a function of government, and how we should organize our society. This "ought" implies that we have duties or responsibilities. Again, this implies that we must make choices. Those choices will be good or bad, moral or immoral, but they will be up to us. Aleksandr Solzhenitsyn has said that the west has lost its will to live, and I think that we are quickly coming to that point in Canada. Do we have a will to live in the sense that we will protect life? That is the question.

Senator Neiman: I have listened to your comments with great interest, and, I hope, with some understanding of the position you are putting forward. Certainly, I share and believe in many of the comments you have made. Unfortunately, we are faced with a bill on which we must make a decision. The reason for this bill is that, despite all the best intentions in the world of a great many people, abortions occur on a regular basis every day with or without legislation to that effect. We are faced with a large problem with regard to the protection of life and the enhancement of life. We have certain criteria which are set down in our Charter of Rights and Freedoms. A decision of the Supreme Court of Canada has elucidated some of the principles set out in the Charter. I would like you to help us to deal with the bill before us.

My question is: First, are you suggesting that we should scrap this bill because it does not meet what you want to be done? Second, are you suggesting that it is better to have no bill? Third, are you suggesting that you have a better form of achieving the objectives that you want and, if so, how will they meet with the competing objectives of other people who have a right to access and to various other services?

Mrs. Cafferty: I suggest that we scrap the bill; not that we have no bill but that we have a new bill. As a matter of fact, Senator Haidasz has proposed a bill that is quite acceptable to us. The previous witness made quite a to-do about having state coercion for compulsory organ-sharing. You also alluded to this when you were talking about whether a bill that could prohibit abortion could pass constitutional muster. We have statutes that prohibit murder, the killing of people who have been born, and those statutes pass constitutional muster.

The main reason that section 251 was thrown out by the Supreme Court is that access was not equal. Obviously, if it is legally stated that there can be no abortions, access is equal. In other words, no one will have any more access to kill their child in Toronto than they do in Prince Edward Island, where they do not allow abortions. That question then becomes a moot point, and such a bill would pass constitutional muster.

[Traduction]

En tant que Canadienne, je trouve absolument inacceptable que, dans une société civilisée, nous piétinions ainsi les droits des enfants. Chaque pays a le droit et le devoir de légiférer pour assurer le bien commun. Aristote, qui est sans doute le plus célèbre philosophe de tous les temps, a dit que le gouvernement avait pour rôle de déterminer ce que nous devons faire. Le témoin précédent a parlé de ce que nous devons faire, non pas de la même façon, mais il reconnaît que le gouvernement doit déterminer comment notre société doit s'organiser. Autrement dit, nous avons des devoirs ou des responsabilités. Et cela sous-entend que nous devons faire certains choix. Ces choix seront bons ou mauvais, moraux ou immoraux, mais c'est à nous qu'il revient de les faire. Aleksandr Soljenitsyne a déclaré que l'Occident avait perdu la volonté de vivre et je crois que ce mal commence à nous gagner au Canada. Avons-nous la volonté de vivre en ce sens que nous sommes prêts à protéger la vie? La question est là.

Le sénateur Neiman: Je vous ai écoutée avec beaucoup d'intérêt et, j'espère, avec une certaine compréhension. Je partage un bon nombre des sentiments que vous avez exprimés. Malheureusement, nous nous trouvons devant un projet de loi sur lequel nous devons prendre une décision. La raison d'être de cette mesure est que, même si beaucoup de gens ont les meilleures intentions du monde, des avortements ont lieu tous les jours, avec ou sans loi. Nous nous trouvons devant un grave problème en ce qui concerne la protection de la vie et l'amélioration de la qualité de la vie. Certains critères sont énoncés dans la Charte des droits et libertés. Un arrêt rendu par la Cour suprême du Canada a clarifié certains des principes énoncés dans la Charte. Je voudrais que vous nous aidiez à examiner le projet de loi à l'étude.

Ma question est la suivante: premièrement, pensez-vous qu'il faudrait rejeter ce projet de loi parce qu'il n'accomplit pas ce que vous désirez? Deuxièmement, croyez-vous qu'il vaut mieux ne pas légiférer? Troisièmement, avez-vous une meilleure façon d'atteindre les objectifs que vous visez à nous proposer et comment ces objectifs peuvent-ils être conciliés avec ceux des gens qui ont le droit d'accéder à ce service et à divers autres?

Mme Cafferty: Je propose de rejeter ce projet de loi, non pas pour s'abstenir de légiférer, mais pour le remplacer par une autre mesure législative. En fait, le sénateur Haidasz a proposé un projet de loi qui nous paraît acceptable. Le témoin précédent a beaucoup insisté sur le pouvoir de coercition de l'État qui obligeait à partager des organes. Vous avez également fait allusion à la question en discutant quant à savoir si un projet de loi interdisant l'avortement pourrait être jugé constitutionnel. Nous avons des lois qui interdisent le meurtre, l'assassinat de personnes qui sont déjà nées et ces lois sont jugées constitutionnelles.

La principale raison pour laquelle la Cour suprême a rejeté l'article 251 est que l'accès n'était pas égal. Si la loi dit que tout avortement est interdit, l'accès sera certainement égal. En d'autres termes, personne n'aura davantage la possibilité de tuer son enfant à Toronto qu'à l'Île-du-Prince-Édouard où l'avortement n'est pas autorisé. Le problème ne se pose donc plus, et le projet de loi deviendrait constitutionnel.

[Text]

Senator Neiman: With great respect, I cannot accept what may be an over-simplification of the Supreme Court decision. There were many more bases for the decision it came to.

Mrs. Cafferty: It had actually three different opinions. Even though the majority were in favour of striking it down, that was for three different reasons. It was quite complex. I must remind you that I am not a lawyer, but I have read that decision.

Mr. Grondin: The bill which is before you can be amended by removing everything that has to do with the health of the mother. If the life of the mother is in danger, the duty of the doctor is to save that life. If saving that life brings about the death of the child, then this is not the effect sought by the doctor. The effect sought by the doctor is the healing of the mother. In this case, the philosophical and theological theory of the double effect applies.

This bill could be amended by removing from it all suggestions that a woman has the right to kill her baby in order to remain healthy or for any other reason. What worries us is the fact that the Minister of Justice has made it clear that the reasons for killing the baby could be not only that of health; it could be also for social reasons, economic reasons, or psychological reasons.

In our opinion, if this bill consecrates the right of the mother to kill her baby, or the right of the doctor or the right of a man to kill a human being, then this is completely wrong. This bill is founded on injustice and, therefore, it is not a solid foundation for our society.

Senator Neiman: I would like to make a brief comment. You have both given us different solutions to this bill, but I will let my colleagues have an opportunity to follow up on that.

The Chairman: Senator Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: J'ai suivi très attentivement votre exposé. Vous dites que nous devons avoir une législation, une loi. Si c'est celle-ci, il faut l'amender de façon très considérable. Vous dites:

Est coupable d'un acte criminel quiconque pratique un avortement, et cetera.

Et là, vous dites:

On devrait tout enlever et ne garder que la vie de la mère.

Et vous dites encore: La vie de la mère serait vraisemblablement menacée, ou est menacée ou quoi?

M. Grondin: La vie de la mère est menacée, pas «vraisemblablement menacée» parce que c'est un mot élastique dans lequel on peut faire entrer n'importe quelle exception. Il s'agit de définir d'une façon très stricte les conditions dans lesquelles il pourrait être légal et permis de mettre fin à la vie de l'enfant.

Je donne un exemple et c'est celui du cancer de l'utérus. Le devoir du médecin c'est de guérir ce cancer. Le traitement pour guérir ce cancer entraîne automatiquement la mort de l'enfant. Dans ces conditions, il est clair que la théorie philosophique du double effet entre en jeu. Ce n'est pas la mort de l'enfant que le médecin cherche mais la guérison de la mère. Ce serait là la seule condition, selon nous, où pour des raisons

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Cela me paraît être une simplification excessive de l'arrêt de la Cour suprême. Cet arrêt se fondait sur bien d'autres facteurs.

Mme Cafferty: En réalité, la Cour suprême a émis trois opinions différentes. Même si la majorité des juges était pour le rejet, c'était pour trois raisons différentes. Le problème était assez complexe. Je vous rappelle que je ne suis pas juriste, mais j'ai lu le jugement.

M. Grondin: Il est possible de modifier le projet de loi que vous examinez en supprimant tout ce qui se rapporte à la santé de la mère. Si la vie de la mère est en danger, le médecin a le devoir de sauver cette vie. Si pour sauver cette vie, l'enfant doit mourir, tel n'est pas l'effet que le médecin cherche à obtenir. Il cherche simplement à guérir la mère. Dans ce cas, la théorie philosophique et théologique du double effet s'applique.

Il serait possible de modifier ce projet de loi en en supprimant tout ce qui laisse entendre qu'une femme a le droit de tuer son bébé pour rester en bonne santé ou pour toute autre raison. Malheureusement, le ministre de la Justice a dit très clairement que les raisons de tuer le bébé pouvaient être non seulement des raisons de santé, mais également des raisons sociales, économiques ou psychologiques.

A notre avis, si ce projet de loi confère à la mère le droit de tuer son bébé ou au médecin le droit de tuer un être humain, il est tout à fait inacceptable. Ce projet de loi se fonde sur l'injustice qui ne peut pas être un fondement solide pour notre société.

Le sénateur Neiman: J'aurais une brève remarque à faire. Vous nous avez proposé tous les deux des solutions différentes, mais je vais laisser à mes collègues l'occasion de poursuivre.

Le président: Sénateur Beaudoin.

Senator Beaudoin: I paid very careful attention to your presentation. You said we must have legislation, a statute. If it is to be this one, it must be amended very extensively. You say:

Whoever performs an abortion is guilty of a criminal act, etc.

And here, you say:

We should remove everything and keep only the life of the mother.

And again you say: the mother's life would very likely be threatened, or is threatened or what?

Mr. Grondin: The mother's life is threatened, not "likely threatened" because that is a flexible word, one that can be used to cover any exception. The conditions in which it would be legal and permissible to end the child's life must be defined very strictly.

I'll give you an example, and that is the example of cancer of the uterus. The doctor's duty is to cure that cancer. The treatment for that cancer in *pregnant women* automatically causes the death of the child. In these conditions, the philosophical theory of the double effect comes into play. The doctor is trying to cure the mother, not kill the child. That, in our view, would be the only situation in which it would be permis-

[Text]

de garder vivante la mère, il serait permis à ce moment-là de mettre fin à la vie de l'enfant. Cela ne serait pas mettre fin directement à la vie de l'enfant mais indirectement.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais à ce moment-là vous faites prévaloir la vie de la mère sur la vie de l'enfant.

M. Grondin: Non, nous ne faisons pas prévaloir. À ce moment-là, le médecin a deux vies humaines devant lui: il y en a une qui est en danger, il la sauve. Cela peut entraîner la mort de l'autre mais ce n'est pas l'effet qui est voulu et recherché.

Le sénateur Beaudoin: Non, mais ça peut être la conséquence.

M. Grondin: Cela peut-être la conséquence mais ce n'est pas l'effet directement voulu par le médecin.

Le sénateur Beaudoin: Pour revenir à la question du sénateur Neiman, nous vivons dans une société pluraliste. On a tous nos convictions. Moi j'ai mes convictions. Tout le monde a ses convictions. Le Canada est un pays pluraliste, multiculturel, les gens ne sont pas tous de la même religion, ils ne sont pas tous de la même philosophie. Nous, nous sommes une chambre législative. On doit se prononcer sur un projet de loi. J'écoute M. Borovoy. Je vous écoute. C'est évident que vous êtes aux antipodes. Je pense qu'il n'y a aucun doute là-dessus.

Il y a d'autres groupes qui vont comparaître devant nous et qui sont également aux antipodes. Il y a des philosophes, des juristes, des hommes d'Église, des femmes d'Église qui vont comparaître et qui vont être aux antipodes. Les gens disent: il faut écarter la législation. Mais, ils disent cela pour des raisons complètement différentes d'un groupe à l'autre. Ou encore: il ne faut pas avoir de législation. Et, là encore pour des raisons complètement différentes.

Nous, notre problème, c'est qu'on doit légiférer ou encore, selon certains, choisir de ne pas légiférer. Mais, ce qui doit nous guider, c'est le bien commun des Canadiens en général. Ce qui doit nous guider, comme le dit le sénateur Neiman, c'est que l'histoire enseigne qu'il y en a des avortements, l'histoire enseigne qu'on n'est pas tous d'accord, l'histoire enseigne qu'il y en a qui sont pour et qu'il y en a qui sont contre. Si je considère ce qu'on a fait dans d'autres pays, et d'autres pays qui nous ressemblent comme la France, l'Italie, l'Angleterre et les États-Unis, où on a des valeurs. Je n'emploierais pas trop le mot démocratie, parce que là, la démocratie c'est tout de même assez loin du problème actuel. C'est plutôt un débat de valeur.

M. Grondin: Directement lié à ce problème-là.

Le sénateur Beaudoin: Oui, c'est directement lié parce que dans une démocratie les citoyens votent pour un gouvernement libre. Pour cela évidemment je suis d'accord. C'est surtout un choix de valeur, qu'elle soit morale, chrétienne, philosophique ou autre. J'admets tout cela, ça m'apparaît évident. Je ne nie pas qu'on rejoigne aussi certaines valeurs comme la démocratie mais on doit essayer de faire une loi ou encore, de régler un problème dans un contexte extrêmement difficile où tous les gens ne pensent pas la même chose. Alors, est-ce que l'on ne doit pas, à ce moment-là, s'en remettre un peu (mais la loi 43 ne s'en remet pas entièrement non plus) à la conscience de la

[Traduction]

sible to end the child's life; that is, in order to keep the mother alive. That would be ending the child's life indirectly, not directly.

Senator Beaudoin: Yes, but, in that case, you give the mother's life precedence over the child's life.

Mr. Grondin: No, we are not giving it precedence. In that case, the doctor is dealing with two human lives. One of them is in danger, and he saves it. That may result in the death of the other, but that result is not desired or sought.

Senator Beaudoin: No, but that may be the consequence.

Mr. Grondin: That may be the consequence, but that is not the effect directly desired by the doctor.

Senator Beaudoin: To come back to Senator Neiman's question, we are living in a pluralistic society. We all have our convictions; I know I have mine. Everyone has his convictions. Canada is a pluralistic, multicultural nation. People don't all share the same religion; they don't all have the same philosophy. We are members of a legislative house. It is up to us to rule on a bill. I listen to Mr. Borovoy; I'm listening to you. You obviously take the opposite view. I don't think there is any doubt about that.

Other groups will appear before us and will also take an opposing view. Philosophers, jurists, men of the Church and women of the Church will appear before us and will express opposing views. Some will say that the legislation must be set aside, but their reasons differ completely from one group to the next. Still others will say there must not be any legislation, and once again, they will say so for completely different reasons.

Our problem is that we have to legislate or, in the view of some, choose not to legislate. However, what must guide us is the common good of Canadians in general. What must guide us, as Senator Neiman said, is that history teaches us that abortions do take place; history teaches us that we do not all agree; history teaches us that some are for and some are against. If I consider what has been done in other countries, countries that are similar to Canada such as France, Italy, England and the United States, countries that have values—I wouldn't really use the word democracy because democracy is fairly far removed from the problem before us—it's more a debate over values.

Mr. Grondin: Directly related to that problem, yes.

Senator Beaudoin: Yes, it is directly related because, in a democracy, citizens vote for a free government. I'm obviously in favour of that. It mainly boils down to a choice of values, be they moral, Christian, philosophical or whatever. I admit all that because that seems to be obvious. I don't deny that certain values such as democracy are also involved, but we have to try to make a law, or to solve a problem in an extremely difficult context in which not everyone thinks the same way. In that case, should we not rely somewhat—but Bill C-43 does not rely entirely on it either—on the conscience of the women, the conscience of the doctor and so on? Isn't that a possible solution?

[Text]

femme, un peu à la conscience du médecin, et cetera? Est-ce que ce n'est pas une porte possible?

M. Grondin: Non. Je vous répondrai, sénateur Beaudoin, que l'histoire enseigne aussi qu'il y a des meurtres, n'est-ce pas? Est-ce que pour autant la loi doit accepter le meurtre, doit prendre en considération le pluralisme de notre société et permettre le meurtre pourvu qu'il soit commis dans de bonnes conditions d'une façon, pour ainsi dire, hygiénique? Est-ce que c'est cela que nous cherchons?

Je peux vous dire que si le pluralisme affecte les intérêts fondamentaux des citoyens et des êtres humains de la société qui composent la société canadienne, à ce moment-là, ce pluralisme est illégal. Le pluralisme du médecin qui fait en sorte que selon lui il est tout à fait acceptable de mettre à mort un autre être humain, affecte les intérêts de cet être humain de façon absolument fondamentale. Cela met fin à sa vie, n'est-ce pas?

Alors, ce pluralisme c'est une barbarie, ce n'est pas du pluralisme. Le pluralisme d'opinion ne doit pas affecter les intérêts des autres. Si ce pluralisme affecte les intérêts des autres d'une façon très désavantageuse pour lui, ce pluralisme est à condamner. Voilà, c'est la position des mouvements pro-vie.

Mme Cafferty: Les droits ne sont pas sans limite.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai.

Mme Cafferty: Le droit de parole même n'est pas sans limite. On dit parfois que les paroles font plus mal que les actes. Il reste qu'on n'en est pas mort de ces paroles. Cela peut susciter et inciter la violence.

Dans ce cas ici, il y a violence. Dès le début c'est cela l'avortement. C'est que l'on veut tuer le bébé. La preuve c'est qu'assez souvent il se pratique des avortements assez tard dans la grossesse et de plus en plus on les pratique de façon accoucher d'un enfant mort-né plutôt que d'accoucher par césarienne, ce qui s'appelle une hystérotomie. À ce moment-là, qu'est-ce que l'on fait du bébé? La mère veut un bébé mort. Si on pratique une hystérotomie au cinquième ou sixième mois de grossesse, comme on le fait dans l'autre chambre à côté pour la mère qui désire son bébé, on sait fort bien que l'on va avoir un bébé vivant. Qu'est-ce que l'on fait de cela? C'est cela le dilemme. Oui, vous avez raison. C'est un dilemme philosophique. Je suis d'accord avec vous pour cela beaucoup plus que je ne le suis pour la suggestion avancée plus tôt, celle d'un dilemme démocratique dans une société libre.

C'est justement cela. Nous sommes une société libre mais pas libre à toutes les sauces et à s'entre-tuer. Vous-même, vous dites même qu'il y a des meurtres. On n'a pas le droit de tuer les autres. Pourquoi est-ce que l'on aurait plus le droit de tuer l'enfant dans le ventre de sa mère?

M. Grondin: Est-ce que je pourrais faire remarquer, par exemple, que le régime hitlérien a été péblicité par le peuple allemand d'une façon très démocratique. Pourtant, est-ce que l'on peut prétendre que ce régime était démocratique? Non, parce que la démocratie, sénateur Beaudoin, se définit d'abord par un consensus fondamental de tout le corps social portant sur le droit de tout homme à vivre dans la dignité. C'est cela la démocratie.

[Traduction]

Mr. Grondin: No. I would answer you, Senator Beaudoin, by saying that history also teaches us that there are murders. Isn't that correct? Should the law also allow murder? Should it take into consideration the pluralistic nature of our society and permit murder, provided it is committed in the right conditions, and, as it were, in a hygienic way? Is that what we're after?

I can tell you that, if the pluralistic nature of society affects the fundamental interests of citizens and of the human beings that form Canadian society, that pluralism is illegal. The pluralism of the doctor who decides that, in his view, it is entirely acceptable to kill another human being affects the interests of that human being in an absolutely fundamental way. That it puts an end to his life, does it not?

This pluralism is barbaric, and indeed is not pluralism at all. Pluralism of opinion must not affect the interests of others. If this pluralism affects the interests of others in a way that it is very much to their disadvantage, that pluralism should be condemned. That is the position of the pro-life movements.

Mrs. Cafferty: Rights are not without limits.

Senator Beaudoin: That is true.

Mrs. Cafferty: Freedom of speech is not without limits. It is sometimes said that words hurt more than actions, but no one was ever killed by words. But they can cause and stimulate violence.

There is violence in this case. From the outset, that is the essential nature of abortions: the intention is to kill the baby. The evidence is that abortions are fairly often performed quite late in the pregnancy and they are increasingly performed in such a way as to deliver a still born child rather than perform a cesarian section, which is called a hysterotomy. The point is what do you do with the baby? Who wants a dead baby? If a hysterotomy is performed at five or six months into the pregnancy, as is being permitted by the other House next door, for the mother who wants her baby, we know perfectly well that she's going to have a living baby. What do you do with that? That's the dilemma. Yes, you are right. It is a philosophical dilemma. I agree with you in that respect, and far more so than with regard to that earlier suggestion referring to a democratic dilemma in a free society.

That's just it. We live in a free society, but we are not free to do anything we want, to kill each other. You yourself say that there are murders. We don't have the right to kill others. Why then would we have more of a right to kill a child in his mother's womb?

Mr. Grondin: Could I just point out that, for example, Hitler's government was elected by the German people in a very democratic manner, and yet can we claim that it was a democratic regime? No, because democracy, Senator Beaudoin, is based first of all on a fundamental consensus of the entire body of society concerning the right of all men and women to live with dignity. That's what democracy is.

[Text]

Le sénateur Beaudoin: Je ne veux pas faire un grand débat. Tout le monde est pour la liberté. Tout le monde est pour le respect de la vie. Tout le monde est contre la guerre, probablement, je l'espère. Tout le monde est contre la peine de mort, et moi le premier.

M. Grondin: Mais là nous avons la peine de mort de l'enfant à naître.

Le sénateur Beaudoin: Excusez-moi, monsieur Grondin, je voudrais continuer. Tout le monde est pour que les enfants soient heureux, et cetera. On ne peut pas souhaiter autre chose dans la vie. Mais, vous me dites: quand on arrive à l'avortement, il y a du pluralisme. Je le constate. Je ne dis pas que je me réjouis de cela. Mais je le constate. Vous me dites: on ne peut pas accepter le pluralisme. Alors, à ce moment-là, vous dites . . .

M. Grondin: Ce pluralisme-là. J'accepte le pluralisme mais pas celui-là. Si ce pluralisme me met à mort, je ne l'accepte pas.

Le sénateur Beaudoin: Oui, je sais, c'est très clair ce que vous dites. Vous n'acceptez pas ce pluralisme-là. Alors, vous allez imposer un point de vue d'une partie de la société à toute la société.

M. Grondin: La société, sénateur Beaudoin, doit s'entendre sur une chose fondamentale qui est le droit à la vie. S'il y a des gens dans la société qui ne reconnaissent pas le droit à la vie des autres, à ce moment-là, ces gens-là sont devenus dangereux et doivent être neutralisés. Dans la démocratie, si le droit à la vie n'est pas la pierre fondamentale de la société, à ce moment-là, aucune démocratie n'est possible. En reconnaissant aux autres la possibilité de diminuer ce droit à la vie, on dévalorise les autres droits qui sont moindres que celui du droit à la vie. Si déjà je m'attaque au droit à la vie, je dévalorise tous les autres droits. Je les banalise.

Le sénateur Beaudoin: Tout cela c'est très clair. Ce n'est pas cela qui m'inquiète. Je sais ce que vous voulez. Je sais ce que les autres veulent. Mon problème c'est de savoir ce que le législateur doit faire ou ne doit pas faire.

M. Grondin: Le législateur doit respecter les droits fondamentaux de la personne.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais vous vous les voyez comme cela et d'autres les voient autrement.

M. Grondin: Je me demande si le bébé à naître ne le verrait pas comme ça, s'il pourrait s'exprimer.

Le sénateur Beaudoin: Mais oui, écoutez, dans une société tout le monde ne pense pas pareil.

M. Grondin: Par exemple, les Juifs qui ont été mis à mort par Hitler, qu'est-ce qu'ils penseraient du génocide dont ils ont été l'objet?

Le sénateur Beaudoin: Ils sont contre.

M. Grondin: Ils seraient contre. Et, le bébé qui est mis à mort, je me demande s'il serait pour ou contre?

Mme Cafferty: J'aimerais citer ici une des paroles de M. Borovoy, le témoin qui nous a précédés, il a cité:

It might be immoral, it might be unacceptable.

[Traduction]

Senator Beaudoin: I don't want to start a major debate. Everyone is in favour of freedom. Everyone is in favour of respect for life. Everyone is probably against war, at least I hope so. Everyone is against the death penalty, me first of all.

Mr. Grondin: But here we will have a death penalty concerning unborn children.

Senator Beaudoin: Excuse me, Mr. Grondin, I would like to continue. Everyone is in favour of having children who are happy, and so on. We don't wish for anything else in life. But you are telling me that there is pluralism when it comes to abortion. I can see it. I'm not saying I'm delighted with it. But I can see it. You are telling me: We can't accept pluralism. If so, then you are saying . . .

Mr. Grondin: That particular form of pluralism. I accept pluralism, but not this kind. If this pluralism kills me, then I'm not going to accept it.

Senator Beaudoin: Yes, what you are saying is very clear. I know. You don't accept that form of pluralism. So you are going to impose a point of view and that of part of society on society as a whole.

Mr. Grondin: Senator Beaudoin, society must agree on one fundamental thing, which is the right to life. If there are people in society who do not recognize other people's right to life, those people are dangerous and must be neutralized. In a democracy, if the right to life is not the cornerstone of society, democracy is not possible. By acknowledging that others may diminish that right to life, we debase the other rights, which are lesser rights than the right to life. If I attack the right to life, I debase all the other rights. I render them commonplace.

Senator Beaudoin: That much is very clear. But that's not what concerns me. I know what you want. I know what others want. My problem is to determine what Parliament should do or should not do.

Mr. Grondin: Parliament must respect fundamental human rights.

Senator Beaudoin: Yes, but you see them like that, and others see them in a different way.

Mr. Grondin: I wonder whether an unborn child wouldn't see that way if he could express himself.

Senator Beaudoin: Yes, of course. Look, not everyone thinks the same way in a society.

Mr. Grondin: For example, what would the Jews who were killed by Hitler think of their own genocide?

Senator Beaudoin: They would be against it.

Mr. Grondin: They would be against it. And I wonder whether a baby who is killed would be for or against it?

Mrs. Cafferty: I would like here to quote one of the remarks of Mr. Borovoy, the person who preceded us. He said:

«It might be immoral; it might be unacceptable.»

[Text]

Et là, il parlait de l'avortement. Il a lui-même admis que ça pourrait être le cas. Je vous la relance. Nous affirmons très fortement que cela est le cas. M. Borovoy n'affirmait pas que ce n'était pas le cas. Vous dites que vous êtes dans un dilemme. Je vous comprends bien, comme législateur, sénateur Beaudoin. Voyez-vous si M. Borovoy nous avait dit que c'était moral et que c'était acceptable, bien là, vous auriez vraiment un dilemme. Vous auriez M. Borovoy qui vous dit que cela est moral et acceptable et vous auriez nous qui vous dirions que cela est immoral et que c'est inacceptable. M. Borovoy a lui-même avoué que cela pourrait être immoral et inacceptable.

Voyez-vous on est vraiment plus proche philosophiquement que vous ne le pensiez. Nous vous suggérons et nous affirmons avec grande conviction que c'est immoral et inacceptable.

Je voudrais vous citer un passage de ma présentation ultérieure que les interdits contre l'avortement ne sont pas choses nouvelles. Dès l'an 2500 avant Jésus-Christ, le code d'Hammourabi qui gérait la civilisation sumérienne condamnait l'avortement. Et cela est depuis toujours. Le Code d'Hippocrate aussi condamnait l'avortement.

Le sénateur Beaudoin: Vous plaidez très bien, il n'y a aucun doute là-dessus. Pour résumer, vous garderiez le même projet de loi mais que cela finirait, «à la vie de la personne» point, et on enlèverait les mots «la santé» et tout cela. On peut discuter de cela pendant des années.

M. Grondin: Absolument, sénateur Beaudoin.

Senator Haidasz: I wish to thank the representatives of Campagne Québec-Vie for coming here this morning on, I believe, short notice. You have presented a very good brief. I am sure that your organization not only makes representations to parliamentarians and to governments but also to the people, by way of education.

However, there is another factor in this whole problem, and that is the economic one. We know from statistics—and I know from my personal experience—that many pregnant women, for economic reasons, cannot carry their fetus to term and then look after the child. Besides preaching, does your organization also have any means to help these pregnant women who say that, for financial reasons, they do not want to continue with their pregnancy? Do you have any way to help them? We know how the federal government performs in this area, but I do not know how the government of Quebec does. Can you provide any help, financial or psychological, to encourage these women to continue their pregnancy? It may be fine if the woman is married, but some end up as single mothers. Does your organization in some way encourage these women with this problem to continue with their pregnancy, to help them give birth to the fetus that is within them?

Mr. Grondin: Yes, senator. Campagne Québec-Vie is affiliated with Campaign Life Coalition, which is a lobbying group. We lobby for pro-life legislation to be enacted. That is our main reason for existence. However, there are many organizations, both within Québec and in the rest of Canada, that are affiliated with us as well and whose task it is to do exactly what you suggest as regards the needs of pregnant women. We refer the people who come to us for this kind of

[Traduction]

He was talking about abortion. He himself admitted that it might be the case. We stress the fact that it is the case. Mr. Borovoy did not state that it was not the case. You say that you have a dilemma on your hands. I understand your point of view as legislators, Senator Beaudoin. If Mr. Borovoy had told us that it was moral and that it was acceptable, you would really have a dilemma on your hands. You would have Mr. Borovoy telling you that it is moral and acceptable, and you would have us telling you that it is immoral and unacceptable. But Mr. Borovoy himself admitted that it might be immoral and unacceptable.

So you see, philosophically speaking we are actually closer than you think. We are suggesting to you, and we affirm our great conviction, that it is immoral and unacceptable.

I would like to quote a passage from my earlier presentation wherein it is stated that prohibitions against abortion are not a novelty. Since 2500 B.C. the Code of Hammurabi, which governed the ancient Sumerian civilization, condemned abortion. And that has always been the case. Abortion is condemned in the Hippocratic Oath as well.

Senator Beaudoin: Your arguments are very good; there is no doubt about that. So, to summarize, I understand that you would keep this bill, but that it would end with «to human life» period, and you would remove the word «health» and so forth. We could discuss that point for years.

Mr. Grondin: Absolutely, Senator Beaudoin.

Le sénateur Haidasz: Je tiens à remercier les représentants de Campagne Québec-Vie d'être venus ce matin avec un préavis très court. Vous avez présenté un excellent mémoire. Je suis certain que votre organisme fait des instances non seulement aux parlementaires et au gouvernement, mais également à la population, en cherchant à l'éduquer.

Cependant, ce problème est dû à un autre facteur, le facteur économique. D'après les statistiques—et mon expérience personnelle—nous savons que de nombreuses femmes enceintes ne peuvent pas mener leur grossesse à terme et prendre soin de leur enfant pour des raisons économiques. En plus de prêcher, votre organisme est-il également en mesure d'aider les femmes enceintes qui, pour des raisons financières, ne veulent pas mener leur grossesse à terme? Avez-vous les moyens de les aider? Pour ce qui est du gouvernement fédéral, nous savons à quoi nous en tenir, mais je ne sais pas ce que le gouvernement du Québec fait pour ces femmes. Pouvez-vous leur apporter une aide financière ou psychologique pour les aider à poursuivre leur grossesse jusqu'au bout? Si la femme est mariée, il n'y a peut-être pas de problème, mais il y a aussi des mères célibataires. Votre organisme fait-il quelque chose pour inciter ces femmes à mener leur grossesse à terme et les aider à donner naissance à l'enfant qu'elles portent?

M. Grondin: Oui, sénateur. Campagne Québec-Vie est affiliée à Campaign Life Coalition qui est un groupe de pression. Nous exerçons des pressions en vue de l'adoption d'une loi pro-vie. Telle est la principale raison d'être de notre organisme. Cependant, il y a de nombreux organismes, au Québec et dans le reste du pays, auxquels nous sommes également affiliés et dont la mission consiste précisément à répondre aux besoins des femmes enceintes. Nous dirigeons les femmes qui viennent

[Text]

help to agencies that specialize in helping pregnant women, and we do that a great deal indeed.

Senator Haidasz: Financial aid is only one of the problems. There is also what is called the post-stress syndrome. Some women who have an abortion go through a period of torment—it has been recorded even as long as eight years—during which they have sort of a nervous breakdown and sort of a depression, making them sick, after an abortion, because of what they think they have done to their own baby.

Mr. Grondin: Yes.

Senator Haidasz: Does your organization also help these women who have had an abortion to get back to a normal life?

Mr. Grondin: Yes, we do that. These specialized agencies that I discussed provide this kind of service. We also encourage those women who are prepared to stand as witnesses to the existence of post-abortion problems to come and talk to the community about their problems. This helps them in their healing process. We do have a certain number of women who consider it a mission to talk about their very tragic post-abortion experiences.

Senator Haidasz: Does your organization receive any governmental help in order to pay for the expenses of helping these women with unwanted pregnancies, or these women with that awful post-abortion stress syndrome?

Mr. Grondin: We certainly do not receive any help at all from the government. Perhaps some of the specialized agencies that I discussed do get some help, but I am not aware that they do. I am not a specialist in this, but I do not think they receive any help at all in this way.

Senator Haidasz: Thank you for giving us these answers. I believe that any legislation on abortion should be coupled with assistance to young pregnant women without financial resources, and to those women who suffer from the post-abortion stress syndrome.

Senator Spivak: I think it is quite clear what your views are on this legislation. I just want to probe them a bit. You feel that abortion is appropriate only if the life of a mother is threatened. Does that view extend to children who become mothers? There are many very young women who become mothers in our society, some at the age of 13 or 14. Is your view the same with regard to this group?

Mr. Grondin: Perhaps instead of the phrase "life of the woman", I should say "life of the mother". The mother may be 12 or 13 years old.

Senator Spivak: You do not make a distinction there?

Mr. Grondin: No.

Senator Spivak: Mr. Chairman, I have a brief question that does not really bear on the legislation. Mr. Grondin, in your presentation, it seemed to me you linked abortion with contraception or birth control.

Mr. Grondin: Yes.

[Traduction]

nous demander de l'aide vers les organismes qui se spécialisent dans l'aide aux femmes enceintes et nous le faisons dans une large mesure.

Le sénateur Haidasz: L'aide financière n'est que l'un des aspects du problème. Il ne faut pas oublier non plus le syndrome postavortement. Certaines femmes qui subissent un avortement traversent une période très difficile—qui a parfois duré jusqu'à huit ans—pendant laquelle elles souffrent de dépression nerveuse parce qu'elles pensent à ce qu'elles ont fait à leur bébé.

M. Grondin: En effet.

Le sénateur Haidasz: Votre organisme aide-t-il également les femmes qui ont subi un avortement à ravaoir une vie normale?

M. Grondin: Oui, nous le faisons. Les organismes spécialisées dont je vous ai parlé offrent ce genre de services. D'autre part, nous invitons les femmes qui le veulent bien à témoigner de l'existence de ces problèmes postavortements en parlant publiquement de leurs difficultés. Cela les aide à guérir. Un certain nombre de femmes se sont donné pour mission de parler du traumatisme que l'avortement leur a causé.

Le sénateur Haidasz: Votre organisme reçoit-il de l'aide du gouvernement pour aider les femmes qui ont une grossesse non désirée ou qui souffrent de ce terrible syndrome postavortement?

M. Grondin: Nous ne recevons aucune aide du gouvernement. Certains des organismes spécialisés dont j'ai parlé en reçoivent peut-être, mais pas à ma connaissance. Je ne suis pas expert en la matière, mais je ne pense pas qu'ils reçoivent la moindre aide.

Le sénateur Haidasz: Je vous remercie de vos réponses. À mon avis, toute loi sur l'avortement devrait s'accompagner d'une aide aux jeunes femmes enceintes sans ressources financières et aux femmes qui souffrent du syndrome postavortement.

Le sénateur Spivak: Vos opinions à l'égard de ce projet de loi me paraissent très claires. Je voudrais simplement que vous me confirmiez certains points. Vous estimez que l'avortement n'est acceptable que si la vie de la mère est en danger. Cela s'applique-t-il aux enfants qui deviennent mères? Dans notre société, des fillettes de 13 ou 14 ans deviennent mère. Êtes-vous du même avis en ce qui les concerne?

M. Grondin: Au lieu de parler de la «vie de la femme» je devrais peut-être dire la «vie de la mère». La mère peut être âgée de 12 ou 13 ans.

Le sénateur Spivak: Vous ne faites pas de distinction dans leur cas?

M. Grondin: Non.

Le sénateur Spivak: Monsieur le président, je voudrais poser une brève question qui ne se rapporte pas vraiment au projet de loi. Monsieur Grondin, dans votre mémoire, vous semblez relier l'avortement à la contraception ou à la régulation des naissances.

M. Grondin: En effet.

[Text]

Senator Spivak: I say that because you linked it with demography. Do you make that linkage? Are you opposed to forms of birth control?

Mr. Grondin: We say, first, that abortion has become a means of contraception, because if contraception fails, then abortion is resorted to. The position of our movement is that the philosophical terrain which gives birth to abortion is the same as that which gives birth to contraception. There may be a rightful way of practising contraception, that is to say through abstinence during certain periods. If contraception by artificial means fails, that brings on abortion; therefore, we are against the thinking that leads either to contraception by artificial means because, if that fails, that leads to abortion.

Mrs. Cafferty: I want to remind the members of the committee that many dispositions that are considered contraceptive are actually abortifacients. The IUD is an abortifacient in the sense that it is not a barrier method, it does not stop the sperm from joining the egg, it does not stop fertilization; it prevents the implantation of the new human being in his or her mother's womb. So, in that case, the IUD is an abortifacient.

Many of the mini-pills are also abortifacients, but actually act in three different ways, as a barrier, sterilization or abortifacient.

Senator Spivak: So you are in favour of some and against others?

Mr. Grondin: The only contraceptive method that is acceptable to us is abstinence; natural birth control, not artificial birth control.

Mrs. Cafferty: The World Health Organization has conducted studies in the Billings method which shows that to be more effective than the pill and much cheaper for women around the world, and much simpler for women to learn.

I have heard doctors in Ottawa talk about the Billings method. One of the questions asked is: "Don't people have to be able to count?" They hark back to the old rhythm method, which is out of date. Many sexologists, by the way, have not updated themselves on the literature respecting these new developments. They say, "Oh, heavens no, if she can count to three she is okay."

Most people, even in primitive societies, have learned how to count to three.

Senator Spivak: Mr. Chairman, I do not want to prolong this discussion, but there is a whole range of debate given the witnesses' values and attachments to the protection of right to life around the issue of demography and women in Third World countries. I think there are many contradictions with the witnesses' basic values if they persist with that argument respecting women in Third World countries.

Mr. Grondin: If I may say, I have lived for 18 years in Third World countries. The word "abortion" in most African languages is unknown. They do not practise abortion. The rich societies practise abortion. In Canada, it is not the poor who practise abortion. Abortion has been forced upon the Third

[Traduction]

Le sénateur Spivak: Je le mentionne parce que vous le reliez à la démographie. Établissez-vous ce lien? Vous opposez-vous à la régulation des naissances?

M. Grondin: Nous disons tout d'abord que l'avortement est devenu un moyen de contraception parce que si la contraception échoue, on recourt à l'avortement. Notre mouvement estime que l'idéologie à l'origine de l'avortement est la même que celle qui est à l'origine de la contraception. Il existe sans doute une bonne façon de pratiquer la contraception, c'est-à-dire en pratiquant l'abstinence pendant certaines périodes. Si la contraception artificielle échoue, elle cède la place à l'avortement. Par conséquent, nous sommes contre la façon de penser qui conduit à la contraception par des moyens artificiels étant donné qu'elle ouvre la voie à l'avortement.

Mme Cafferty: Je voudrais rappeler aux membres du comité que de nombreux dispositifs contraceptifs sont en fait des abortifs. Le stérilet est un abortif en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une barrière qui empêche le spermatozoïde de rejoindre l'ovule. Il empêche l'implantation du nouvel être humain qui se trouve dans l'utérus de sa mère. Par conséquent, le stérilet est un abortif.

Un grand nombre de mini pilules sont également des abortifs. En fait, elles agissent de trois façons différentes, en jouant le rôle de barrière, de stérilisant ou d'abortif.

Le sénateur Spivak: Si j'ai bien compris, vous êtes pour certaines méthodes et contre certaines autres.

M. Grondin: La seule méthode de contraception que nous jugeons acceptable est l'abstinence, la régulation naturelle des naissances, sans moyen artificiel.

Mme Cafferty: L'Organisation mondiale de la santé s'est livrée à des études sur la méthode Billings selon lesquelles cette méthode est plus efficace que la pilule, bien meilleur marché pour les femmes du monde entier et beaucoup plus simple à apprendre.

J'ai entendu des médecins d'Ottawa parler de la méthode Billings. Ils se demandaient notamment si les gens doivent savoir compter. Ils se réfèrent à l'ancienne méthode basée sur le rythme d'ovulation qui est tout à fait périmée. À propos, je signale que de nombreux sexologues ne se sont pas informés sur ces nouvelles découvertes. Ils se disent qu'il faut que la femme sache compter jusqu'à trois.

Même dans les sociétés primitives, la plupart des gens ont appris à compter jusqu'à trois.

Le sénateur Spivak: Monsieur le président, je ne voudrais pas prolonger cette discussion, mais il y a beaucoup à dire étant donné les valeurs que défendent les témoins et le fait qu'ils relient la protection du droit à la vie à la démographie et aux femmes du tiers monde. Si les témoins persistent à faire valoir cet argument à l'égard des femmes du tiers monde, je pense que leurs valeurs fondamentales présentent de nombreuses contradictions.

M. Grondin: J'ai vécu pendant 18 ans dans des pays du tiers monde. Le mot «avortement» n'existe pas dans la plupart des langues africaines. On ne pratique pas l'avortement dans ces pays-là. Ce sont les sociétés riches qui le pratiquent. Au Canada, ce ne sont pas les pauvres qui ont recours à l'avorte-

[Text]

World countries by the rich countries of the world, which have created a link between development and the fact that there are no babies. This is absolutely and completely false. No serious economist accepts that premise as being true.

Senator Lewis: Following on Senator Spivak's questions, with reference to your remarks regarding contraception, looking at the bill the first clause states:

"Every person who induces an abortion . . .",
and subclause (3) then states:

For the purposes of this section and section 288, inducing an abortion does not include using a drug, device or other means on a female person that is likely to prevent implantation of a fertilized ovum.

Mrs. Cafferty: That should be struck. I say that especially in the light of the testimony of Dr. Jérôme Lejeune, the foremost genetic researcher in the world today, and his understanding of fertilization and the development genetically of the child at the beginning. That first cell is the most specialized cell in the world. It would take six complete volumes of the *Encyclopedia Britannica* to store all of the information that is in that cell. As we develop, we ourselves become differentiated so that if you lose an arm, the body keeps on living. However, if you destroy the first cell, you have destroyed a unique and wonderful being. That human being will not be repeated.

Mr. Grondin: If I may quote from an old apologist and philosopher of the third century, "He is already a human being the one who is going to be one." That is very deep. Indeed, I think today's science corroborates that profound saying.

Senator Lewis: So your position is that in clause 1 the word "health" should be deleted?

Mr. Grondin: Yes.

Senator Lewis: And you also suggest that subclause 3 be deleted.

Mr. Grondin: Yes. Failing the adoption of amendments that would be acceptable to pro-life organizations in Canada, we would certainly be in favour of an amendment that would not force doctors and nurses to perform or assist in abortion operations against their conscience; in other words, the "objections of conscience" clause.

Mrs. Cafferty: That is an important one, because we are finding out from medical doctors that they can very often not get into the obstetric-gynaecology specialty because they will not perform abortions. This leaves Canadian women in a real dilemma. I have young daughters who are having families right now. If they could not in the future go to a pro-life doctor, that would really be an abuse of the power of the state in that only doctors who favour killing unborn babies could take care of women during their pregnancies. That is a frightful scenario. That scares me.

What also scares me is the opinion that, somehow or another, a child in the womb is involved in some kind of compulsory organ-sharing. I have never heard such nonsense, to be quite frank. First of all, the child is not sharing organs. The

[Traduction]

ment. Les pays riches ont imposé l'avortement aux pays du tiers monde en reliant le développement et la dénatalité. C'est absolument faux. Aucun économiste sérieux ne retient une telle hypothèse.

Le sénateur Lewis: Pour faire suite aux questions du sénateur Spivak concernant vos propos sur la contraception, si nous prenons le premier article du projet de loi, il y est dit que:

« . . . » quiconque provoque l'avortement»,
et au paragraphe (3) nous pouvons lire ceci:

Il est précisé, pour l'application du présent article et de l'article 288, que l'utilisation d'un médicament, dispositif ou autre moyen susceptible d'empêcher l'implantation de l'œuf fécondé ne constitue pas un acte de nature à provoquer un avortement.

M. Cafferty: Il faudrait le biffer. Et mes convictions sont renforcées par le témoignage du Dr Jérôme Lejeune, le plus grand généticien actuel et la façon dont il conçoit la fécondation et le développement génétique de l'enfant. La première cellule est la cellule la plus spécialisée au monde. Il faudrait six volumes complets de l'*Encyclopedia Britannica* pour emmagasiner toute l'information que contient cette cellule. Au fur et à mesure que nous nous développons, nous nous différencions à tel point que si nous perdons un bras, notre corps continue à vivre. Toutefois, si vous détruisez la première cellule, vous détruisez un être unique et merveilleux. Cet être humain ne pourra pas être recopié.

M. Grondin: Si vous me permettez de citer un vieil apologiste et philosophe du troisième siècle: «Celui qui va être un être humain en est déjà un». Ce sont des paroles très profondes. En fait, la science actuelle corrobore cette maxime.

Le sénateur Lewis: Par conséquent, vous estimez qu'il faudrait radier le mot «santé» à l'article 1.

M. Grondin: Oui.

Le sénateur Lewis: Vous proposez également de biffer tout le paragraphe 3?

M. Grondin: Oui. En l'absence de modifications que les mouvements pro-vie du Canada jugeraient acceptables, nous serions certainement en faveur d'un changement qui n'obligerait pas les médecins et les infirmières à procéder à des avortements contre leur conscience. Autrement dit, cette clause prévoirait des «objections de conscience».

Mme Cafferty: Il s'agit d'une disposition importante car les médecins nous disent que, très souvent, ils ne peuvent pas se spécialiser en obstétrique et gynécologie parce qu'ils refusent de procéder à des avortements. Cela pose un sérieux problème pour les Canadiennes. Mes filles commencent à fonder une famille. Si elles ne peuvent pas à l'avenir, aller consulter un médecin pro-vie, l'État aura abusé de ses pouvoirs en ce sens que seuls les médecins qui acceptent de tuer des enfants à naître pourront soigner les femmes pendant leur grossesse. C'est là une perspective qui me fait très peur.

Je trouve également effrayant d'entendre dire que l'enfant dans le ventre de sa mère oblige celle-ci à partager ses organes. J'avoue ne jamais avoir entendu de telles absurdités. Tout d'abord, l'enfant ne partage pas d'organe. Il est nourri dans le

[Text]

child is being nourished and nurtured in the mother's womb, which is the proper place for a human being in the first nine months of life. Should something happen and the child be delivered sooner, we have isolettes and certain systems to support that child, but once the child is conceived, all he needs is nourishment and the sheltered environment that is proper to his stage of development. To say that you can remove him from that nurturing environment is criminal.

We would not send an astronaut into outer space without his capsule, because his system is not made to function in that rarefied atmosphere with its low oxygen content. By the same token, we know that a child cannot survive out of the womb, and to cruelly take him out, I suggest, is the same thing as cruelly pushing the astronaut out of his capsule into outer space without an oxygen support system. So it is a specious argument to talk about compulsory organ-sharing. It is completely insane.

Senator Lewis: What if it were possible to remove an embryo and to sustain it outside the womb?

Mrs. Cafferty: It would be at great risk, and we do not put people deliberately at great risk. I applaud scientists perfecting support systems for miscarried babies in cases where, for example, the mother has uterine cancer or they are delivered prematurely. It would be a great boon for those mothers who are in a multiple birth situation, as they do not often reach full term.

Mr. Grondin: I know that this technique is now possible, and I think that moralists are studying the question. If the technique will save human life, it is moral to try it. That is my initial position, subject to further philosophical review.

Senator Grafstein: My question has to do with the word "health." A horrible case came to my attention a few days ago, and I would like to get your views on the record. A severely retarded woman in an institution was violated and found herself pregnant. She did not understand the nature of the pregnancy or what was happening to her. Clearly, the recommendation of all concerned was that this woman should have the fetus aborted. I assume that this was discovered in the initial gestational period. What is your reaction to that situation? If the word "health" is deleted, then obviously somebody performing such an abortion would be found guilty of an indictable offence.

Mr. Grondin: My reaction would be that she is bearing a human being, even though she may be retarded. Do we have the right to kill a human being even if it is born to a retarded woman? I do not think so. The baby is human and therefore has a right to life, whoever his mother may be. She may be a genius or she may be retarded, but he has the right to life.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank the witnesses for their excellent presentation and, once again, for being so cooperative in coming on such short notice.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

ventre de sa mère, l'endroit où un être humain doit passer les neuf premiers mois de sa vie. Si l'enfant doit naître avant terme en cas de problèmes, nous avons des couveuses et des dispositifs qui permettent d'aider l'enfant à survivre, mais lorsque l'enfant est conçu, tout ce dont il a besoin c'est de nourriture et du milieu protégé qui convient à son stade de développement. Il est criminel de vouloir l'enlever de ce milieu nourricier.

Nous n'enverrions pas un astronaute dans l'espace sans sa capsule étant donné que son organisme n'est pas fait pour fonctionner dans une atmosphère où l'oxygène est raréfié. De la même façon, nous savons qu'un enfant ne peut pas survivre hors du ventre maternel et si vous l'en retirez cruellement c'est comme si vous expulsiez aussi cruellement l'astronaute de sa capsule en le privant d'oxygène. Par conséquent, il est complètement ridicule de parler du partage obligatoire des organes.

Le sénateur Lewis: Que diriez-vous s'il était possible d'extraire un embryon et de le faire vivre en dehors de l'utérus?

Mme Cafferty: Ce serait très risqué et nous ne devons pas exposer délibérément les gens à de gros risques. Je félicite les chercheurs qui mettent au point des systèmes de soutien pour faire survivre des bébés qui sont nés prématurément parce que la mère avait un cancer de l'utérus, par exemple, ou a accouché trop tôt. C'est une excellente chose dans le cas de naissances multiples étant donné que souvent, la grossesse n'est pas menée jusqu'à terme.

M. Grondin: Je sais que cette technique existe déjà et que les moralistes étudient probablement la question. Si cette technique permet de sauver des vies humaines, il est moral de l'expérimenter. Voilà ce que j'en pense, de prime abord, sous réserve d'une étude philosophique plus poussée.

Le sénateur Grafstein: Ma question concerne le mot «santé». J'ai eu connaissance, il y a quelques jours, d'une histoire horrible sur laquelle j'aimerais votre opinion. Une déficiente mentale qui vivait dans un établissement a été violée et est tombée enceinte. Elle ne comprenait pas ce qui lui arrivait. Tous les intéressés ont recommandé que cette femme se fasse avorter. Je suppose que son état a été constaté lors de la première phase de la gestation. Qu'en pensez-vous? Si le mot «santé» est supprimé, quiconque procédera à ce genre d'avortement sera reconnu coupable d'un acte criminel.

M. Grondin: J'estime que cette femme porte un être humain, même si elle est déficiente mentale. Avons-nous le droit de tuer un être humain sous prétexte qu'il est l'enfant d'une déficiente mentale? Je ne le crois pas. Le bébé est humain et a donc le droit de vivre, peu importe qui est sa mère. Qu'elle soit un génie ou une arriérée, il a le droit de vivre.

Le président: Au nom du comité je tiens à remercier les témoins de leur excellent exposé et de leur coopération étant donné la brièveté du préavis.

La séance se poursuit à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Civil Liberties Association:

Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

From "Campagne Québec-Vie":

Mr. Gilles Grondin, President;

Mrs. Margot Cafferty, Vice-President and President of
"Objectif: Survie-Québec".

De l'Association canadienne des libertés civiles:

M. Alan Borovoy, avocat général.

De Campagne Québec-Vie:

M. Gilles Grondin, président;

M^{me} Margot Cafferty, vice-présidente et présidente de
Objectif: Survie-Québec.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Monday, October 29, 1990

Issue No. 18

Second Proceedings on:

Bill C-43: An Act respecting
Abortion

APPEARING:

The Honourable Kim Campbell
Minister of Justice

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le lundi 29 octobre 1990

Fascicule n° 18

Deuxième fascicule concernant:

Projet de Loi C-43: Loi concernant
l'avortement

COMPARAÎT:

L'honorable Kim Campbell
Ministre de la Justice



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hatfield
Castonguay	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hatfield
Castonguay	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 26, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-43, An Act respecting abortion.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, OCTOBER 29, 1990
(23)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 6:00 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Castonguay, Cools, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Neiman and Nurgitz. (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Lynch-Staunton and MacDonald (*Halifax*).

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Kim Campbell, Minister of Justice.

The Committee proceeded to consider Bill C-43, An Act respecting abortion.

The Honourable Kim Campbell made a statement and answered questions.

At 6:56 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 29 OCTOBRE 1990
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Castonguay, Cools, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Neiman et Nurgitz. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lynch-Staunton et MacDonald (*Halifax*).

Présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparait: L'honorable Kim Campbell, ministre de la Justice.

Le Comité examine le projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

L'honorable Kim Campbell fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 18 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, October 29, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, respecting abortion, met this day at 6:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us today the Minister of Justice. I know we are anxious to ask her some questions and she is probably anxious to give us an opening statement.

So, Madam Minister, why not start and then we will have some time for questions.

The Hon. Kim Campbell, Minister of Justice: Thank you very much, Senator Nurgitz. Honourable senators, I have honoured my staff and officials by being here on time, in fact by being here early, but I too want to have the maximum amount of time to discuss this matter with you, given the fact that I have to answer the call of the bell.

So, I will go through my official or my formal statement very quickly and then I will be very pleased to answer your questions and discuss points further.

As you know, on May 29, 1990, Bill C-43, an act respecting abortion, was passed by the House of commons because parliamentarians from both the Pro-Choice and the Pro-Life perspectives were able to find some common ground in order to meet the expectations of the vast majority of Canadians who want legislation dealing with abortion.

Bill C-43 provides a middle ground. It recognizes the rights of the woman who seeks an abortion and the societal interests in the protection of the fetus.

It achieves this balance by permitting abortions that are in the best interests of the woman's health but criminalizing certain types of harmful conduct.

The proposed legislation underlines the fact that an abortion is a medical act to be performed by or under the direction of a medical practitioner.

The decision to perform an abortion has to be made between a woman and her doctor.

Le projet de loi C-43 permet l'avortement si un seul médecin, en se fondant sur les normes généralement acceptées de la profession médicale, forme l'opinion que la santé ou la vie de la femme sera menacée si l'avortement n'est pas provoqué. Selon la définition qu'en donne la loi proposée, le terme «santé» s'entend notamment de la santé physique, mentale et psychologique.

Aux fins de la législation, l'utilisation d'un médicament, d'un dispositif ou d'un autre moyen qui empêche l'implantation d'un oeuf fécondé ne constitue pas un avortement.

Toute personne, y compris la femme, le médecin ou une autre personne qui provoque un avortement dans des circons-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 29 octobre 1990

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-43 concernant l'avortement, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, aujourd'hui, nous allons entendre le témoignage de la ministre de la Justice. Je sais que nous avons hâte de lui poser des questions et qu'elle a sans doute hâte de nous faire sa déclaration liminaire.

Madame la ministre, vous pouvez commencer, ce qui nous laissera le temps de vous poser des questions.

L'honorable Kim Campbell, ministre de la Justice: Merci beaucoup, sénateur Nurgitz. Honorables sénateurs, j'ai horri-fié mon personnel et les fonctionnaires de mon ministère en me présentant ici à l'heure, et même en avance, mais je tenais à disposer du maximum de temps pour discuter de cette question avec vous étant donné que je dois répondre à l'appel de la cloche.

Par conséquent, je vais vous faire très rapidement ma déclaration, après quoi je me ferai un plaisir de répondre à vos questions et d'approfondir certains points.

Vous savez déjà que, le 29 mai 1990, le projet de loi C-43 intitulé «loi concernant l'avortement» a été adopté par la Chambre des communes parce que tous les députés, qu'ils soient ou non en faveur de l'avortement, ont été capables de s'entendre en vue de répondre aux attentes des Canadiens. La vaste majorité des Canadiens souhaitent que l'avortement soit régi par une loi.

Le projet de loi C-43 établit un juste milieu: il reconnaît les droits de la femme qui cherche à obtenir un avortement et l'intérêt que porte la société à la protection du fœtus.

Il réalise cet équilibre en permettant l'avortement dans le meilleur intérêt de la santé de la femme, mais il criminalise certains actes préjudiciables.

Le projet de loi présenté souligne le fait que l'avortement est un acte médical qui doit être accompli par un médecin ou sous sa direction.

Il appartient à la femme et à son médecin de décider si un avortement doit être pratiqué.

Bill C-43 permit an abortion if one doctor forms the opinion, based on the generally accepted standards of the medical profession, that the woman's health or life will be threatened if the abortion is not performed. According to the definition provided in the act, the term "health" includes physical, mental and psychological health.

For the purposes of the legislation, the use of any medication, device or other means to prevent the implantation of a fertilized egg does not constitute an abortion.

Any person, including the woman, the doctor or another person who performs an abortion in circumstances not provided

[Text]

tances que ne prévoit pas la loi proposée s'expose à une peine d'au plus deux ans d'emprisonnement.

Bill C-43 establishes a national standard in terms of the circumstances under which abortions may or may not be performed, which other levels of government must respect within their own jurisdiction.

The new law comes under the Criminal Code because it is only through the criminal law power that Parliament can regulate abortion as a national health care issue.

The criminal law power is primarily related to the protection of fundamental values and reflects our commitment to protection of life, health, human dignity, equality and social order.

The legislation is primarily directed at harmful activities such as abortions performed by non-medical persons, abortions performed without regard to the patient's health, the unlawful sale or procurement of abortifacients, and self-induced abortions.

That narrow range does not include the kind of normal ethical practice doctors carry on when women come to them to terminate a pregnancy.

Under the proposed legislation, the determination of qualified doctors of health grounds, including physical, mental and psychological health, form the basic criteria for ensuring that abortions performed in Canada are lawful.

These grounds, and, in particular, the inclusion of psychological health, are sufficiently broad to permit doctors to take into account all of the factors that they normally would consider.

La possibilité de considérer ces facteurs répond également aux préoccupations constitutionnelles signalées par la Cour suprême du Canada dans la décision Morgentaler. Les facteurs sociaux et la négation des aspirations personnelles peuvent être pris en compte s'ils portent atteinte à la santé de la femme.

En outre, les responsabilités que la loi proposée impose aux médecins sont les mêmes que celles que prévoient la déontologie en matière de pratique et de procédure médicale. La loi n'impose pas aux médecins des obligations qui débordent le cadre médical.

Bill C-43 is very respectful of the privacy and integrity in the relationship between a woman and her doctor.

It does not seek to intrude in the doctor's decision-making nor does it look behind the opinion the doctor forms based on recognized medical practice and standards.

The bill is designed to protect a doctor from being convicted under the new law, where the doctor is of the opinion that there is a likelihood of a threat to a woman's physical, mental or psychological health if the abortion is not induced.

[Traduction]

for by the proposed act, is liable to a penalty of up to two years in prison.

Le projet de loi C-43 établit une norme nationale que les autres niveaux de gouvernement doivent respecter dans les limites de leur propre juridiction.

Les nouvelles dispositions législatives vont figurer au Code criminel parce que ce n'est que par l'exercice de son pouvoir en matière de droit criminel que le Parlement peut réglementer pour l'ensemble du pays cet aspect des soins de santé qu'est l'avortement.

Le pouvoir en matière de droit criminel est principalement relié à la protection des valeurs fondamentales et reflète notre engagement à assurer la protection de la vie, de la santé, de la dignité humaine, de l'égalité et de l'ordre social.

Les dispositions législatives proposées visent principalement les actes dommageables comme les avortements pratiqués par des personnes non autorisées à le faire, les avortements pratiqués sans égard à la santé de la femme, le fait de vendre ou de procurer illégalement des abortifs, et le fait de provoquer son propre avortement.

Ainsi restreint, le projet de loi ne vise nullement la pratique normale du médecin que les femmes viennent consulter pour mettre fin à une grossesse.

Aux termes des dispositions proposées, la détermination, par des médecins qualifiés, des motifs liés à la santé, y compris la santé physique, mentale et psychologique, constitue le critère fondamental assurant la légitimité des avortements pratiqués au Canada.

Ces motifs, si l'on inclut en particulier les motifs liés à la santé psychologique, sont suffisamment larges pour permettre aux médecins de tenir compte de tous les facteurs qu'ils devraient normalement considérer.

The possibility of considering these factors also responds to the constitutional concerns indicated by the Supreme Court of Canada in the Morgentaler decision. The social factors and the negation of personal aspirations may be taken into account if they are a threat to the woman's health.

In addition, the responsibilities which the proposed legislation sets out for doctors are the same as those provided by the code of ethics of medical practice and procedure. The statute does not impose on doctors any obligations which exceed that medical framework.

Le projet de loi C-43 respecte au plus haut point le caractère privé et l'intégrité des rapports qui s'établissent entre la femme et son médecin.

Il ne cherche pas à empiéter sur le pouvoir de décision du médecin ni à remettre en question l'opinion que forme le médecin en se fondant sur les normes médicales généralement admises.

Le projet de loi vise à assurer au médecin qu'il ne sera pas condamné en vertu de la nouvelle loi lorsqu'il arrive à la conclusion que la santé physique, mentale ou psychologique de la femme pourrait être menacée si l'avortement n'est pas pratiqué.

[Text]

In forming this opinion, the doctor would be able to take into consideration such factors as rape, incest, genetic defects and socio-economic factors.

Should members of the Senate approve this bill, I am committed to ensuring that doctors affected by the new legislation have a clear understanding of the provisions of Bill C-43 before it is proclaimed into force.

In support of this commitment, a background document explaining the proposed abortion legislation has been mailed to all Canadian obstetricians and gynaecologists and will be available to other physicians seeking such information.

À cet égard j'ai entrepris une série de rencontres avec les médecins pour expliquer la loi proposée. Je dois admettre avoir constaté que le mécanisme d'application du projet de loi n'est pas clair pour tous. Bien des médecins croient que le projet de loi est déjà en vigueur. Certains médecins s'inquiètent de la possibilité que d'autres médecins qui ne partagent pas leur opinion examinent le bien-fondé de leur conclusion; d'autres médecins craignent que s'ils continuent à pratiquer des avortements une fois que la loi sera en vigueur, ils seront l'objet de poursuites malicieuses et de harcèlement.

Bill C-43 respects the doctor's professional judgment. As long as the opinion formed by the doctor who directs or performs the abortion is professionally formed and honestly held, it is basically unassailable no matter how many other doctors disagree with it, and even where, after having the abortion, the woman changes her mind. Doctors have to send a very clear message that they will not be intimidated by those groups who are threatening them with court actions, which many of them acknowledge will have little chance of success. Abortion under Bill C-43 will be a lawful medical procedure.

The law, both civil and criminal, contains safeguards to prevent frivolous and malicious proceedings from being brought against doctors who perform abortions under the criteria set out in Bill C-43.

Traditionally, Attorneys-General have intervened to stop private prosecutions. There have been very few fraudulent or malicious prosecutions in this area and there is no reason to believe that this would change under the new legislation.

First, although a private citizen may lay a charge for private prosecution to proceed, a person would have to convince a Justice of the Peace or similar authority that there is sufficient reason to proceed with the charge.

The provincial Attorneys General, and in the Yukon and Northwest Territories, the Attorney General of Canada, have a responsibility to ensure that the criminal law is not used to harass people.

They have the right to intervene in a private prosecution and the right to withdraw or stay the charge and thereby stop the proceedings.

[Traduction]

Pour arriver à cette conclusion, le médecin devrait pouvoir prendre en considération des facteurs socio-économiques.

Si ce projet de loi reçoit la sanction du Sénat, je m'engage à faire en sorte que les médecins que vise la nouvelle loi en comprennent clairement les dispositions avant qu'elle n'entre en vigueur.

J'ai fait envoyer, dans ce but, à tous les obstétriciens et gynécologues du Canada un document expliquant les dispositions du projet de loi sur l'avortement et ce document sera également mis à la disposition des autres médecins qui le désirent.

In this regard, I have begun a series of meetings with doctors to explain the proposed legislation. I must admit I have observed that the mechanism for implementing the legislation is not clear to everyone. Many doctors believe the bill is already in effect. Some are concerned with the possibility that other doctors who do not share their opinion may examine the validity of their conclusions, while others fear that, if they continue to perform abortions once the statute is in effect, they will be subject to malicious prosecution and harassment.

Le projet de loi C-43 respecte le jugement professionnel des médecins. Dès lors que la conclusion du médecin, qui pratique l'avortement ou qui demande que l'avortement soit pratiqué, est formée de façon honnête et conformément aux normes médicales, cette conclusion est inattaquable, peu importe le nombre de médecins qui ne la partagent pas, et même si, une fois l'avortement pratiqué, la femme change d'avis. Les médecins doivent indiquer très clairement qu'ils ne se laisseront pas intimider par les groupes de personnes qui les menacent de poursuites judiciaires qui, plusieurs le reconnaissent, ont peu de chance de réussite. Par le projet de loi C-43, l'avortement devient un acte médical légitime.

La loi, tant civile que criminelle, contient des mesures de protection qui empêchent que des poursuites frivoles ou malicieuses soient intentées aux médecins qui pratiquent des avortements conformément aux règles énoncées dans le projet de loi C-43.

Dans le passé, les procureurs généraux sont intervenus pour mettre fin à des poursuites privées. Dans ce domaine, il y a très peu d'exemples de poursuites frauduleuses ou malicieuses, et rien ne nous permet de croire que cette situation va changer en vertu de la loi proposée.

Premièrement, s'il est possible pour un particulier de porter une accusation, quiconque veut engager une poursuite privée doit convaincre un juge de paix, ou les autorités compétentes, qu'il y a des motifs suffisants pour engager cette poursuite.

Les procureurs généraux des provinces et, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, le Procureur général du Canada, ont la responsabilité de veiller à ce que la loi ne serve pas à harceler les gens.

Ils ont le droit d'intervenir dans une poursuite privée et le devoir de retirer l'accusation ou de suspendre l'instance, mettant ainsi fin aux procédures.

[Text]

To prevent malicious or frivolous prosecutions this right can be exercised very quickly after charges have been laid.

In the Yukon, and Northwest Territories, where, as Minister of Justice and Attorney General of Canada, I am responsible for any prosecutions under the proposed legislation, the policy for the prosecution of an offence contrary to the new abortion law would clearly require evidence establishing quote—and these are my own guidelines—that there has been a clear violation of the law involving a knowing and intentional departure from or disregard of the law. End quote.

Any charges brought against a doctor by anyone alleging an offence under the abortion law would be brought to the attention of the Attorney General of Canada who could prosecute, if warranted, or stay the charges.

J'ai fait parvenir une copie de cette politique aux procureurs généraux des provinces et je les ai encouragés à élaborer des politiques semblables dans leur domaine de compétence afin de clarifier la loi dans son application aux médecins pratiquants dans leurs provinces respectives ainsi qu'à la population en général.

Également, les personnes qui, avec l'intention de tromper, amènent la police à entreprendre une enquête non fondée ou à porter des accusations malicieuses s'exposent à des conséquences juridiques graves. Ces mesures de protection devraient inciter les gens à s'abstenir de harceler les médecins et devraient protéger les médecins contre toute atteinte à leur réputation et à leur intégrité.

Pour que les accusations criminelles puissent être portées contre un médecin qui a pratiqué un avortement, il faudrait que le médecin ait enfreint délibérément la loi. Dans le cas peu probable d'une accusation contre un médecin, l'avocat chargé de la poursuite devra établir hors de tout doute raisonnable que le médecin n'est pas arrivé à la conclusion, comme l'exige la loi, que la vie ou la santé de la femme pouvait être menacée. Cette preuve sera très difficile à faire puisque l'opinion du médecin prime sur tout, si elle est formée de façon honnête et conformément aux normes admises dans la profession médicale.

Certain groups are suggesting that Bill C-43 has already had a negative effect upon the availability of abortion services in Canada.

However, doctors who have ceased performing abortions at this time are likely acting under a misunderstanding in terms of how the new law will affect them.

Once we have dealt with the various myths that have sprung up around the proposed legislation, in my view, most of the doctors' concerns will be dispelled.

They will realize that they have nothing to fear under the new law. I expect that physicians, in the interests of women, will then shift their attention to ensuring that the new law functions properly.

I would like to say a few words about the issue of access.

This legislation does not deny access to abortion services but rather gives legal recognition to normal medical practices and

[Traduction]

Pour empêcher les poursuites malicieuses ou frivoles, ce droit peut être exercé très rapidement après que les accusations ont été portées.

Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest où, en ma qualité de ministre de la Justice et de Procureur général du Canada, je suis responsable des poursuites qui seront engagées en vertu de la nouvelle loi, la politique aux fins de la poursuite de toute infraction à la nouvelle loi exigera manifestement une preuve établissant—et je cite mes propres directives—«qu'une infraction à la loi est évidente et que cette infraction a été commise sciemment et intentionnellement».

Toute accusation portée contre un médecin par quiconque prétend que la loi n'a pas été respectée sera portée à l'attention du Procureur général du Canada qui pourra engager une poursuite, si elle est justifiée, ou surseoir aux procédures.

I sent a copy of this policy to the attorneys general of the provinces, and I encouraged them to develop similar policies in their jurisdictions to clarify the act in its application to practising physicians in their respective provinces and to the general public.

In addition, persons who, with intent to deceive, cause the police to undertake an unfounded investigation or to lay malicious charges expose themselves to serious legal consequences. These protective measures should encourage people to refrain from harassing doctors and should protect doctors from any damage to their reputation and integrity.

For criminal charges to be laid against a doctor who has performed an abortion, that doctor must have deliberately violated the act. In the unlikely case of a charge laid against a doctor, counsel for the prosecution will have to establish beyond any reasonable doubt that the doctor did not come to the conclusion, required under the act, that the woman's life or health might be threatened. It will be very difficult to prove that this was the case since the doctor's opinion takes precedence over all others, if it has been formed honestly and in a manner consistent with the established standards of the medical profession.

Certains groupes prétendent que le projet de loi C-43 a déjà eu un effet négatif sur l'accès aux services d'avortement au Canada.

Cependant, il semble que les médecins qui ont déjà cessé de pratiquer des avortements ont une conception erronée de l'effet que la nouvelle loi aura sur eux.

J'estime que la plupart des préoccupations des médecins se dissiperont dès que nous aurons fait disparaître les mythes qu'a suscités la législation proposée.

Les médecins vont constater qu'ils n'ont rien à craindre de la nouvelle loi. Je m'attends à ce que, dans le meilleur intérêt des femmes, les médecins chercheront alors à faire en sorte que la nouvelle loi produise tous ses effets.

Je tiens à ajouter quelques mots au sujet de l'accès à l'avortement.

La loi proposée n'interdit pas l'accès aux services d'avortement, mais reconnaît plutôt les pratiques médicales normales

[Text]

criminalizes activities that are not medically supervised. If there are concerns that access is being denied, it is due to the fear and misunderstanding that is being raised by groups who are opposed to abortion and this bill.

This bill, once understood by doctors, would assist in providing access because, first of all, it gives legal recognition and protection to medically induced abortions, and secondly, it sets a national standard concerning the circumstances under which an abortion may or may not be performed.

Les provinces, qui sont responsables de la prestation et du financement des services de santé, devront tenir compte de la norme nationale qu'établissent ces dispositions législatives. Par exemple, après l'adoption du projet de loi C-43 par la Chambre des communes, le ministre de la Santé de l'Alberta a annoncé que sa province n'exigerait plus l'opinion de deux médecins avant qu'une femme obtienne le droit à un avortement en vertu du régime de soins de santé provincial. Il s'agit là pour cette province d'une réponse positive au projet de loi qui peut faciliter l'accès à l'avortement pour les femmes qui résident dans des petites localités, où la nécessité d'obtenir l'opinion d'un second médecin s'avérerait un obstacle infranchissable.

Before I answer questions, perhaps I should do something which I neglected to do at the opening of my remarks which is to introduce the people who are with me.

To my immediate right is Mr. John Tait, the Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada.

On his right is Mrs. Lisa Leif, one of our criminal law counsel in the Department of Justice, and on my left, Madame Lucie Angers, also one of our counsel in the Department of Justice.

We are all prepared to answer your questions and I thank you for your attention.

The Chairman: We will start off with Senator Hatfield.

Senator Hatfield: Minister, how do you feel about this bill being approved by the Supreme court of Canada?

Mrs. Campbell: Senator, in this day and age, predicting the constitutionality of legislation is a somewhat risky business. The bill was designed with a very clear eye on the jurisprudence that has come down to us from the Supreme Court of Canada in the Morgentaler decision.

On the basis of the best judgment that we can make, in light of the existing jurisprudence, we feel that the bill is constitutional.

I felt very strongly that it was inappropriate to send legislation to the Supreme Court of Canada for its review prior to its acceptance by Parliament.

I think that one of the most important parts of any legislation, particularly in a sensitive area like this, in terms of the court considering it, will be whether or not it does in fact reflect the views and wishes of the people of Canada. However, I would not want to give you statistical odds. We believe it is

[Traduction]

et criminalise l'avortement non médical. Les préoccupations au sujet de l'accès à l'avortement sont dues à la crainte et aux conceptions erronées que suscitent les groupes qui s'opposent à l'avortement et à ce projet de loi.

Dès que les médecins auront bien saisi le principe des mesures proposées le projet de loi favorisera l'accès car, premièrement, il protège et sanctionne les avortements provoqués dans le respect des normes médicales; et deuxièmement, il indique les circonstances dans lesquelles l'avortement peut ou ne peut pas être pratiqué, et ce, pour l'ensemble du pays.

The provinces, which are responsible for the funding and provision of health services, will have to take into account the national standard established by these legislative provisions. For example, following passage of Bill C-43 by the House of Commons, the Alberta Minister of Health announced that his province would no longer require the opinion of two doctors to entitle a woman to an abortion under the provincial health care system. This was a positive response by that province to the bill which can facilitate access to abortion for women who live in small towns and villages where the need to obtain a second medical opinion was an insurmountable barrier.

Avant de répondre à vos questions, je devrais peut-être réparer un oubli en vous présentant les personnes qui m'accompagnent.

À ma droite se trouve M. John Tait, le sous-ministre de la Justice et Procureur général adjoint du Canada.

À sa droite est M^{me} Lisa Leif, l'un des avocats du ministère de la Justice spécialisés en droit pénal, M^{me} Lucie Angers, qui est également l'un des avocats du ministère de la Justice.

Nous sommes tous prêts à répondre à vos questions et je vous remercie de votre attention.

Le président: Nous allons commencer par le sénateur Hatfield.

Le sénateur Hatfield: Madame la ministre, pensez-vous que ce projet de loi va être sanctionné par la Cour suprême du Canada?

Mme Campbell: Sénateur, il est très risqué, par les temps qui courent, de prédire si une loi sera jugée ou non constitutionnelle. Ce projet de loi a été conçu en tenant compte de la jurisprudence établie par l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire Morgentaler.

À notre avis, compte tenu de la jurisprudence, ce projet de loi est constitutionnel.

J'ai estimé que nous ne pouvions certainement pas envoyer un projet de loi à la Cour suprême du Canada pour qu'elle l'examine avant que le Parlement ne l'ait accepté.

À mon avis, lorsqu'un tribunal examine une loi, surtout dans un domaine aussi délicat que celui-ci, il doit avant tout établir si elle reflète les opinions et les souhaits des Canadiens. Mais je ne veux pas faire de prédictions. Nous croyons que cette mesure est constitutionnelle, mais je suis convaincue qu'elle sera contestée.

[Text]

constitutional, but I am quite convinced that it will be subject to challenge, I think that there is no question of that.

We believe that it responds to the concerns expressed by the Supreme Court of Canada in the Morgentaler decision.

The Chairman: Why is it necessary to have a law at all with regard to abortion?

Mrs. Campbell: Senator, I suppose the necessity of having a law is to try and find some common ground and some voice for parliament in one of the most divisive issues of the day.

I have never made any secret of the fact that I am among those Canadians who is not uncomfortable with no law. However, given the fact that we have a federal system of government and a division of powers, I am of the view that, frankly, Bill C-43 is better than no law because with the division of powers there is an opportunity for a patchwork of arrangements with respect to abortion and access to abortion across the country. I think that a law constructed as Bill C-43 is can be helpful in helping to even that out.

It is by no means the only tool to be used, and certainly, I have never suggested that one had to have a law to do that. I think that there is no question that there is a strong argument to be made, as was made in a recent case in Nova Scotia, that the federal government has the sole jurisdiction in the area of criminal law and provinces may not intrude on that.

As somebody who is Pro-Choice and therefore comfortable without legislation, I had to ask myself, "Are we better off with this law or without it?"

I see two utilities from my perspective for this legislation.

The first is that it clearly establishes that lawful abortions are in the mainstream of health care in Canada, if I go back to the situation under the previous law, where in my own province, there was strong pressure on the provincial government to deny funding for abortion.

The effect of the previous law which did the same thing, which was to establish that all lawfully performed abortions were performed for reasons of health, helped to perhaps temper that political pressure and to ensure that all abortions came within the mainstream of health care. I think that would be the effect of Bill C-43, and secondly, as I say, it is of assistance, although perhaps no necessary, but of assistance in those cases which I think will be fought over the coming years at the provincial level where provinces will seek to use their own areas of jurisdiction to create a legal framework for abortion.

It is of some assistance in helping the courts to characterize provincial legislation in determining whether it is or is not colourable.

If I could just quote very briefly, the National Association of Women of The Law, who I believe will be speaking to you tomorrow, commissioned a number of legal opinions on this issue.

Unfortunately, in doing so, they misstated what I had said and suggested that I had said we must have this.

[Traduction]

Nous croyons qu'elle répond aux préoccupations que la Cour suprême du Canada a exprimées dans l'arrêt Morgentaler.

Le président: Pourquoi est-il nécessaire de légiférer à l'égard de l'avortement?

Mme Campbell: Sénateur, si nous avons besoin d'une loi, c'est pour essayer de trouver un terrain d'entente au Parlement sur l'une des questions sur lesquelles l'opinion publique est la plus partagée actuellement.

Je n'ai jamais caché que je faisais partie des Canadiens à qui l'absence de loi ne posait pas de problème. Néanmoins, étant donné le caractère fédéral de notre gouvernement, je suis convaincue que le projet de loi C-43 vaut mieux que l'absence de loi étant donné la répartition des pouvoirs qui risque d'entraîner un manque total d'uniformité d'une région à l'autre du pays en ce qui concerne l'avortement et l'accès aux services d'avortement. À mon avis, une loi fédérale contribue à uniformiser les choses, surtout lorsqu'elle est conçue comme le projet de loi C-43.

Ce n'est certainement pas le seul instrument qui puisse être utilisé et je n'ai certainement jamais laissé entendre qu'il était indispensable d'avoir une loi pour atteindre cet objectif. On peut faire valoir, comme dans une cause récente, en Nouvelle-Écosse, que le gouvernement fédéral a une compétence exclusive en matière de droit pénal et que les provinces ne peuvent pas empiéter sur ce champ de compétence.

Étant pour la liberté de choix et ne voyant donc pas d'inconvénient à l'absence de loi, j'ai dû me demander s'il valait mieux avoir une loi ou ne pas en avoir.

Personnellement, cette mesure me paraît utile sur deux plans.

Premièrement, elle établit clairement que les avortements légaux sont des services de santé comme les autres alors que du temps de la loi antérieure, dans ma province, de fortes pressions incitaient le gouvernement à refuser de financer l'avortement.

La loi précédente qui visait, elle aussi, à établir que tous les avortements pratiqués de façon légale l'étaient pour des raisons médicales a contribué à atténuer les pressions politiques et à faire en sorte que tous les avortements soient considérés comme des services médicaux. Tel sera le résultat du projet de loi C-43. Deuxièmement, il peut être non pas indispensable, mais utile dans les actions en justice qui seront sans doute intentées au cours des années à venir, au niveau provincial, lorsque les provinces chercheront à invoquer leurs pouvoirs pour légiférer en matière d'avortement.

La loi pourra aider les tribunaux à déterminer si la législation provinciale est acceptable ou non.

L'Association nationale de la femme et du droit, qui doit prendre la parole devant vous demain, je crois, a demandé à plusieurs juristes de formuler une opinion à ce sujet.

Malheureusement, ils ont mal interprété mes paroles et laissé entendre que cette loi me semblait indispensable.

[Text]

I have not said that we must have this law. There is a difference between saying, "We must do this." and saying, "If we do this, is there any utility from my perspective in doing it?"

The second part is certainly what I have said. Naturally everybody rose up saying, "The Minister is quite wrong in saying that we must do this." I had never said that. But in the opinion, for example, of Mr. Ride of Osgoode Hall in footnote 16 where he discusses the real issue he concludes by saying, "In theory, the existence in nature of federal laws are not relevant considerations in determining the validity of provincial enactments."

In practice the case law suggests that the existence of a criminal code provision may make it easier for a court to conclude that overlapping provincial legislation is a colourable attempt to bolster the procedure and adequacies of the criminal code.

From my perspective I see two things. One, placing abortion clearly in the context of health care, and therefore removing some of the causes of debate and discussion which could result in a reduction of access based on the financing of abortion, and second, the explicit standard which will assist the courts in some difficult circumstances in trying to characterize what the provinces are doing, I think that Bill C-43 is of assistance in that respect.

But, if I could just say from the other perspective, although I am very strongly Pro-Choice, I have a great deal of respect for people who take a different view on the subject of abortion.

As a parliamentarian I think there is something to be said for an attempt to find common ground on a very difficult and divisive issue.

For those who are strongly against abortion, a law that would reflect their views would, I think, not be constitutional based on the jurisprudence that we have in the Supreme Court of Canada, and I could not, as Minister of Justice, in good conscience put such a law forward because I could not claim such a law would pass constitutional muster.

On the other hand, I do not think that there is anything wrong with having a law in place which reflects the reality of Canadian society which is that the broad range of Canadians find abortion a troubling issue, a morally ambiguous issue, and that they are prepared to accept it if it is justified on the basis that it is done for the well-being of the woman. And that statement in law, I think, is a positive addition to our legislative framework and is, I think, a conciliatory gesture to those great many Canadians for whom abortion is not simply another issue.

I think when one looks as a parliamentarian at the role of the law, particularly in criminal law, in declaring where we stand as a society on difficult and divisive issues, that that is perhaps one of the nobler functions of the law and one that I think is performed by Bill C-43.

Sorry. That was a long answer to a short question.

Senator Neiman: Minister, we are very glad to hear you place some emphasis on the fact that you hope that the pur-

[Traduction]

Je n'ai pas dit qu'elle l'était. Ce n'est pas la même chose que de dire: «Il faut absolument le faire» et «Nous aurions avantage à le faire».

Mais naturellement, tout le monde s'est hâté de dire: «La ministre a tort d'affirmer que nous devons légiférer». Ce que je n'avais jamais dit. Mais dans l'avis juridique de M. Ride, de Osgoode Hall, qui figure dans la note 16, par exemple, la conclusion est la suivante: «En théorie, l'existence de lois fédérales n'est pas un critère à considérer pour déterminer la validité de lois provinciales».

En pratique, la jurisprudence laisse entendre que l'existence d'une disposition dans le Code criminel amène plus facilement un tribunal à conclure qu'une loi provinciale qui fait double emploi avec cette disposition vise, en fait, à la soutenir.

En ce qui me concerne, je vois deux avantages. D'une part, l'avortement est clairement inclus dans les services de santé, ce qui devrait mettre fin aux discussions risquant d'entraîner une réduction de l'accès au moyen du financement et, deuxièmement, nous établissons une norme explicite qui aidera les tribunaux à caractériser l'action des provinces, dans les cas complexes.

Je tiens toutefois à dire que, même si je suis totalement pour la liberté de choix, je respecte entièrement les personnes qui ont une opinion différente au sujet de l'avortement.

En tant que parlementaire, je pense qu'il faudrait chercher à trouver un terrain d'entente sur une question aussi délicate et contestée.

Une loi qui refléterait le point de vue des adversaires de l'avortement ne serait pas constitutionnelle étant donné les précédents établis par la Cour suprême du Canada et, en tant que ministre de la Justice, je ne pourrais pas présenter ce genre de loi en mon âme et conscience, étant donné que je serais dans l'impossibilité de garantir sa constitutionnalité.

D'un autre côté, il n'y a rien de mal, selon moi, à avoir une loi qui reflète les réalités de la société canadienne, à savoir que la majorité des Canadiens considèrent l'avortement comme une question délicate et ambiguë du point de vue moral et qu'ils sont prêts à l'accepter s'il est justifié, autrement dit, s'il est pratiqué pour le bien-être de la femme. Le fait que ce soit énoncé dans la loi ajoute un élément positif à la législation et représente un geste de conciliation envers les nombreux Canadiens pour qui l'avortement est une question grave.

En tant que parlementaires, nous pouvons voir que l'une des principales fonctions des lois, et surtout des lois pénales, est de situer notre société en ce qui concerne les questions complexes et contestées. Je crois que le projet de loi C-43 remplit bien cette mission.

Excusez-moi. C'était une longue réponse à une brève question.

Le sénateur Neiman: Madame le ministre, nous nous réjouissons de vous entendre dire que vous espérez que cette loi situera l'avortement dans le contexte général de la santé.

[Text]

pose of this law is to place the question of abortion within the general social area of health care.

At the same time, I guess, the most troubling aspect of the law is the penal consequences, the criminalization.

And particularly, since this act passed in the other house we have had a lot more reaction from the medical profession which, of course, is very concerned, and as I understand it, opposed to these clauses and to the fact that the question of abortion is in fact put within the Criminal Code.

Of course, we are all concerned about that and the possible implications and I have listened to what you had to say about the policies and on what you feel might protect the medical profession against unlawful and unwarranted prosecutions.

My first question is about this policy statement that you send out to the provincial attorneys-general.

Do you regard that statement simply as persuasive? I mean, as Attorney General, do you feel that it can be anything more than persuasive, or are you still concerned that the provinces can take different steps and deal with the question under their jurisdiction as they wish?

Mrs. Campbell: Senator, you are well aware that in the provinces the jurisdiction to enforce the criminal law belongs to the provincial attorneys general and their governments.

I am very confident of the professionalism of the attorneys general and their governments, and I am very confident of the professionalism of the attorneys general. We raised this issue at our federal-provincial meeting in Niagara-on-the-Lake in June.

When I say professionalism, I mean the ability to deal with the question of criminal prosecutions according to the same standards that are used in all criminal prosecutions. In other words, does there exist a *prima facie* case to suggest that a prosecution could be carried forward successfully and that means based on an understanding of the elements of the offence, and what would be required to be proven beyond a reasonable doubt to establish guilt.

Certainly it was my impression from the provincial attorneys general that they feel very strongly about their prerogative to have complete control over private prosecutions which they show no signs of wanting to give up.

The concern, I think, appears to be about private information as opposed to those charges that are laid as a result of police investigation. I think that those are the things that doctors are concerned about, and the suggestion has been made that an Attorney General's fiat, the requirement that no information could be laid without the explicit approval of an Attorney General, would be a helpful addition to the bill.

The response of attorneys general was very negative to this, and I would point to that the only place in the Criminal Code where such a provision exists is in the hate literature provisions and those groups who are affected by those would like to see that come out.

In my view, that is not necessarily a solution. It is certainly something that is available to parliament down the line.

[Traduction]

Par contre, l'aspect le plus inquiétant de cette mesure est ses conséquences pénales, la criminalisation de l'avortement.

Et surtout, depuis que la loi a été adoptée à l'autre Chambre, elle a suscité beaucoup plus de réactions de la part des médecins qui s'inquiètent beaucoup et qui s'opposent à ses dispositions et au fait que l'avortement soit inscrit dans le Code criminel.

Bien entendu, nous nous inquiétons également des répercussions possibles et je vous ai entendu parler des politiques et des dispositions qui, selon vous, pourraient protéger le corps médical contre les poursuites illégales et injustifiées.

Ma première question concerne l'énoncé de politique que vous avez envoyé aux procureurs généraux des provinces.

Pensez-vous que cette politique soit vraiment persuasive? Autrement dit, en tant que Procureur général, pensez-vous qu'elle sera suffisamment persuasive ou craignez-vous encore que les provinces prennent d'autres mesures pour régler la question dans le cadre de leurs champ de compétence?

Mme Campbell: Madame le sénateur, vous savez très bien qu'au niveau provincial c'est aux procureurs généraux et à leurs gouvernements qu'il revient de faire appliquer les lois pénales.

Je suis convaincue du professionnalisme des procureurs généraux et de leur gouvernement. Nous avons soulevé la question à l'occasion de la réunion fédérale-provinciale, à Niagara on the Lake, en juin.

Lorsque je parle de professionnalisme je veux dire l'aptitude à considérer les poursuites au criminel selon les normes qui s'appliquent à toutes les poursuites au criminel. Autrement dit, l'examen des faits et de la nature de l'infraction permet-il de conclure qu'une poursuite a de bonnes chances d'aboutir et quels sont les faits à prouver au-delà d'un doute raisonnable pour établir la culpabilité.

J'ai la nette impression que les procureurs généraux des provinces sont convaincus d'avoir certaines prérogatives à l'égard des poursuites privées et qu'ils ne sont pas du tout disposés à y renoncer.

Ce qui est inquiétant, c'est que ces poursuites seront apparemment fondées sur des renseignements privés et non pas à la suite d'une enquête policière. C'est là, je pense, ce qui inquiète les médecins. On a laissé entendre qu'il serait utile d'ajouter au projet de loi une disposition empêchant d'intenter des poursuites sans l'approbation explicite d'un procureur général.

Les procureurs généraux ont réagi de façon très négative et je signale que cette disposition existe dans le Code criminel uniquement à l'égard des publications haineuses et que les groupes visés aimeraient qu'elle soit éliminée.

À mon avis, ce n'est pas nécessairement la solution. Le Parlement a certainement d'autres moyens à sa disposition.

[Text]

I am committed as the Attorney General for Canada to ensure, that if this bill becomes law, it functions the way parliament intends and that it not be used as a source for harassment which is not what parliament intended and therefore whatever would be required to ensure that I would be prepared to do.

I am not convinced that the Attorney General's fiat is the way to go. I think that it would have the effect in some jurisdictions in the country of politicizing the issue, whereas now prosecutions are dealt with in a professional way, by Crown counsel who do this every day and with Justices of the Peace who deal with this every day with an established set of guidelines.

I think that is perhaps the best safeguard rather than trying to move this into the area where it might seem to be politicized, but that is something that I would want to observe and monitor when the bill is put in place.

I am certainly concerned to make sure that the law is applied and enforced in the way that parliament intended and that it does not become a tool for harassment.

I am very doubtful, for the reasons that I expressed in my statement, that it will be used for harassment for the simple reasons that people cannot do that without bringing legal sanctions on to themselves.

But during this stage of our discussion of the bill where there is an enormous amount of debate and it is still an open political issue, that is a part of, I think, the political struggle with respect to Bill C-43 by those who would like to discourage its coming into force.

Senator Neiman: I think that you have to weigh the balance between using the Attorney General's fiat and reassuring the medical profession, for instance, that it is going to be fully protected, and it seems to me that because of the many members of the medical profession who are signalling that they are withdrawing their services imply because they are as concerned about the harassment and the social stigma, and the problems with their just practising their profession as anything else, that you are going to face a problem in inequity and challenges under another element of the Charter, for instance, if services aren't freely available or equally available to everybody.

It seems to me that perhaps the Attorney General's fiat is the easiest, one of the simplest ways to at least reassure the medical profession that there is going to be one standard across Canada, and I feel that that is less of a politicization of the problem than if you leave it to each separate provincial attorney general.

Mrs. Campbell: It is precisely because the fiat would raise it to the level of Attorney General as opposed to keeping it at the level of the Justices of the Peace and those who deal every day with this kind of prosecution.

I think that, in fact, that there is a downside in raising it to the level of the Attorney General, but I will say, senator, I am very committed, as I say, to making the bill work properly and according to parliament's intention.

Recently I was involved in a CBC broadcast on this very issue on Morningside, and Doctor David Popkin, who is the

[Traduction]

En tant que Procureur général du Canada je suis déterminée à faire en sorte, si ce projet de loi est adopté, qu'il soit appliqué de la façon souhaitée par le Parlement. Le Parlement ne désirait pas qu'il soit la source de harcèlements et je suis donc prête à prendre les mesures nécessaires.

Je ne suis pas convaincue qu'il faille laisser la question entre les mains des procureurs généraux. Cela risquerait, dans certaines provinces, de politiser cette question alors qu'à l'heure actuelle les poursuites sont intentées avec beaucoup de professionnalisme par les avocats de la Couronne et les juges de paix qui appliquent chaque jour à cet égard un certain nombre de règles.

Cela me paraît plus prudent que de risquer de politiser les choses, mais il faudra que je surveille l'application de la loi une fois qu'elle sera instaurée.

Je tiens à veiller à ce que la loi soit appliquée comme le Parlement voulait qu'elle le soit et à ce qu'elle ne devienne pas un instrument de harcèlement.

Je doute fort que ce soit le cas, pour les raisons que j'ai indiquées dans ma déclaration, étant donné que les gens ne pourront pas le faire sans s'exposer eux-mêmes à des sanctions pénales.

Néanmoins, à ce stade de l'examen du projet de loi, cette mesure suscite une énorme controverse et ces menaces s'inscrivent dans la stratégie de ceux qui veulent s'opposer à l'entrée en vigueur du projet de loi C-43.

Le sénateur Neiman: Vous allez devoir établir un juste équilibre entre le risque à courir en plaçant la question sous le contrôle des procureurs généraux et la nécessité de rassurer le corps médical qu'il faut entièrement protéger. La question se pose d'autant plus que de nombreux médecins déclarent qu'ils cesseront de pratiquer des avortements simplement par crainte du harcèlement et des difficultés auxquelles ils s'exposeront en pratiquant leur profession. Des injustices risquent de surgir et le projet de loi va être contesté en vertu d'autres dispositions de la Charte, par exemple si les services ne sont pas offerts gratuitement ou à tout le monde.

En exigeant l'autorisation du Procureur général, vous garantirez aux médecins, de l'une des façons les plus simples qui soient, qu'une seule et même norme s'appliquera d'un bout à l'autre du pays et vous risquerez moins de politiser la question qu'en confiant cette responsabilité aux procureurs généraux des diverses provinces.

Mme Campbell: C'est précisément parce que la décision serait prise par le Procureur général plutôt que par les juges de paix qui font face quotidiennement à ce genre de poursuites.

En fait, il y aurait un inconvénient à ce que la décision serait prise par le Procureur général. Mais comme je l'ai dit, je suis déterminée à faire en sorte que ce projet de loi soit appliqué selon les intentions du Parlement.

J'ai participé récemment à une émission de la SRC qui portait sur cette question à Morningside, avec le Dr David Popkin,

[Text]

President of the Society of Obstetricians and Gynecologists of Canada was on. He spoke with respect to the survey that their society had done early in July and that is the one that has indicated that some doctors were considering withdrawing services if the bill became law, and he made the point in that broadcast that that survey was done in July at a time when doctors did not have a good understanding of the law and he went on to say that Bill C-43 puts the Medical act into the Criminal Code, but really doctors shouldn't fear prosecution because if they practice according to acceptable medical standards they will be protected.

I have been meeting with doctors across the country. I was in Montreal on Saturday and will be continuing to do this in order to try to make sure that there is a clear understanding, and I am optimistic that in fact the bill can function simply because of the result of those efforts both with the Society of Obstetricians and Gynecologists of Canada, and the background that we have put out. And my personal meetings with doctors have been fruitful.

The bill is very respectful of their professional opinions, and they are, in some ways, almost concerned about the extent to which the bill steps back and does not intrude, and they want some explanation of what is a standard medical practice, et cetera.

Those are all the questions that can be resolved short of a legislative change and we are working on ways to reassure them about that.

I made the commitment before that the bill will not be proclaimed until that process is complete, and if at that time it seems that there are problems that could only be dealt with by an Attorney General's fiat, I would be very pleased to revisit it. I think that it has its problems as well.

Senator Doyle: Minister, you spoke a moment ago about the Nova Scotia judgment which was principally based on an effort to control the location where abortions could take place.

You find that that is a judgment that would seem to be sensible and what you might have expected in there.

Mrs. Campbell: I just read it and I would say, yes.

Senator Doyle: Yes. Then, we come back to the question of location for the operation and there was an effort, I believe, at the time your bill was before the Commons to have a location clause in the bill. In light of the Nova Scotia judgment, wouldn't you consider perhaps at some later date when you are revising the legislation including some provision for determining the place where abortions could be performed, that is, hospitals, or licensed clinics or some place that might reassure the person having the operation that everything was going to be up to the usual standards for surgery.

Mrs. Campbell: Senator Doyle, I think it is important when you look at the recent Nova Scotia decision to understand that although the Nova Scotia legislation was struck down, it was struck down because it was found to be in fact motivated more for a concern that is properly the purview of Parliament in the criminal law.

[Traduction]

le président de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada. Il a parlé de l'enquête que sa société avait effectuée au début de juillet selon laquelle certains médecins songeaient à ne plus pratiquer d'avortement si le projet de loi était adopté. Il a fait valoir, au cours de cette émission, que l'enquête avait été réalisée en juillet lorsque les médecins ne comprenaient pas encore très bien la loi, que le projet de loi inscrivait un acte médical dans le Code criminel, mais qu'en fait les médecins n'avaient pas à craindre d'être poursuivis étant donné qu'ils étaient protégés s'ils respectaient les normes médicales établies.

J'ai rencontré des médecins des diverses régions du pays. J'étais à Montréal, samedi, et je vais continuer à rencontrer les membres du corps médical pour m'assurer qu'ils comprennent bien la loi. Je suis convaincue que ce projet de loi peut atteindre ses objectifs étant donné que notre campagne d'information auprès de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada, de même que les réunions que j'ai eues personnellement avec les médecins ont été fructueuses.

Le projet de loi respecte totalement l'opinion du corps médical au point que les médecins s'inquiètent presque de ce qu'il leur laisse autant la bride sur le cou et qu'ils veulent des précisions sur ce qui constitue des pratiques médicales courantes, etc.

Ces problèmes peuvent être réglés sans changement législatif et nous cherchons des moyens de rassurer les médecins sur ce plan.

Je me suis déjà engagée à ce que la loi ne soit pas proclamée tant que ce processus ne sera pas terminé et s'il s'avère, à un moment donné, que certains problèmes ne peuvent être réglés que si les poursuites doivent être autorisées par le Procureur général, je me ferai un plaisir de réexaminer la question. Mais à mon avis cela présente également des inconvénients.

Le sénateur Doyle: Madame la ministre, vous avez parlé tout à l'heure du jugement rendu en Nouvelle-Écosse qui visait surtout à limiter les endroits où les avortements pouvaient être pratiqués.

Vous estimez que ce jugement est raisonnable et qu'il n'a rien d'inattendu.

Mme Campbell: Je viens de le lire et je répondrai oui.

Le sénateur Doyle: D'accord. Pour revenir à l'endroit où peuvent être pratiqués les avortements, lorsque votre projet de loi était étudié aux Communes, je crois qu'on a tenté d'y faire inclure une disposition concernant le lieu. Compte tenu de l'arrêt rendu en Nouvelle-Écosse, envisageriez-vous, à une date ultérieure, lorsque vous réviserez la loi, d'y inclure une disposition précisant le lieu où les avortements peuvent être pratiqués, c'est-à-dire un hôpital, une clinique agréée ou un autre endroit où la femme qui subit l'opération sera certaine que les normes qui ont normalement cours en chirurgie seront bien suivies.

Mme Campbell: Sénateur Doyle, si vous prenez l'arrêt récemment rendu en Nouvelle-Écosse, il faut bien comprendre que la loi de la province a été jugée invalide parce qu'elle poursuivait un objectif qui s'inscrivait dans le champ de compétences du Parlement en matière de droit pénal.

[Text]

Senator Doyle: That is right.

Mrs. Campbell: But this does not mean that the provinces cannot regulate the locations where medical services are performed in the interests of health. There is a bona fide health rationale.

I think what this bill does it it recognizes the professionalism of doctors. It criminalizes abortions performed by non-medical practitioners, people who are not medical practitioners or who are operating under the direction of non-medical practitioners.

The medical practitioners themselves are bound by their own code of professional ethics by the regulations within the province about the appropriate performance of their duties.

So, I don't think it is necessary in this legislation to specify where the procedure will be performed because the general legal framework within which medical services are conducted in a province is there to protect in the same way that certain procedures are now performed in doctor's offices for local kinds of surgery, and certain others are performed in clinics.

That, I think, is properly a matter for those who regulate health care. What the Nova Scotia decision said was that you cannot purport to be doing that when what you are really trying to do is, in fact, limit access.

So that once again the provinces will be kept very strictly within the bona fide exercise of their own jurisdiction, but they clearly have the right to ensure that all medical procedures are carried out in safe locations and I don't think that it is necessary for the Criminal Code to make that decision.

Senator Doyle: Would you not think there might be different legislation from province to province affecting the operation of clinics or hospital units or private office facilities, or maybe no legislation at all?

Mrs. Campbell: One of the myths that surrounds this whole discussion is that somehow we have national standards in health care. We don't.

The provinces have enormous freedom in variation.

I mean, the provision under the old legislation which was struck down—the requirement of an accredited hospital—turned out to be, in fact, a barrier to access.

Senator Doyle: Because they would not perform them.

Mrs. Campbell: Yes, but I am quite confident that the provinces can exercise their health care jurisdiction in a way that is in the best interests of their citizens and there may, in fact, be some variations, but where those variations are improperly motivated—perhaps—“Improperly motivated” is the wrong term—but where they are an attempt to stiffen the criminal law—perhaps that is a better way of putting it—they will be struck down. So, I think that that is the protection that you have, and once again because Bill C-43 does not make that limitation on where abortions may be performed, then the provinces will be required to show a bona fide health care reason why certain locations should or should not be permitted.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: C'est exact.

Mme Campbell: Mais cela ne veut pas dire que la province ne peut pas réglementer les lieux où les services médicaux sont assurés, de façon à protéger la santé du public. Il s'agit d'un motif sanitaire justifié.

En fait, ce projet de loi reconnaît le professionnalisme des médecins. Il criminalise les avortements pratiqués par des gens qui ne sont pas médecins ou qui opèrent sous la direction de personnes qui ne sont pas médecins non plus.

Les médecins doivent se soumettre à leur propre déontologie et à la réglementation qui régit leurs activités dans la province.

Par conséquent, je ne crois pas nécessaire de spécifier dans cette loi où les avortements pourront être pratiqués étant donné la réglementation qui existe déjà à cet égard pour protéger le public. Certaines interventions peuvent être pratiquées dans le cabinet du médecin, lorsqu'il s'agit de petite chirurgie, tandis que certaines autres doivent être faites dans des cliniques.

J'estime que cette question relève de ceux qui réglementent les services de santé. L'arrêt rendu en Nouvelle-Écosse part du principe que vous ne pouvez pas prétendre réglementer le lieu de l'intervention quand, en réalité, vous essayez de limiter l'accès.

Par conséquent, les provinces devront exercer leurs pouvoirs de bonne foi, dans les limites de leur champ de compétence, mais elles ont certainement le droit de veiller à ce que tous les actes médicaux aient lieu dans des endroits sûrs et je ne pense pas nécessaire de l'inscrire dans le Code criminel.

Le sénateur Doyle: Mais il se peut que la législation diffère d'une province à l'autre quant à savoir si l'intervention peut être pratiquée en clinique, à l'hôpital ou dans le cabinet du médecin ou encore qu'il n'y ait aucune réglementation.

Mme Campbell: Tout au long de ce débat, les gens ont eu tendance à croire que nous avions des normes nationales dans le domaine de la santé. Nous n'en avons pas.

Les provinces ont toute liberté.

Je veux dire par là que les dispositions de l'ancienne loi qui ont été déclarées invalides et qui exigeaient que l'intervention ait lieu dans un hôpital agréé avaient pour effet de bloquer l'accès aux services.

Le sénateur Doyle: Parce que les hôpitaux ne pratiquaient pas d'avortement.

Mme Campbell: Oui, mais je suis convaincue que les provinces peuvent exercer leurs pouvoirs en matière de santé de façon à servir les intérêts de leurs citoyens et qu'il peut y avoir certaines variantes. Néanmoins, lorsque ces variantes se fondent sur de mauvais motifs, je veux dire plus exactement que si elles visent à plus de rigorisme en matière pénale, elles seront déclarées invalides. Par conséquent, nous avons là certaines garanties et comme le projet de loi C-43 n'impose pas de limitation quant à l'endroit où les avortements peuvent être pratiqués, les provinces devront invoquer des raisons médicales valides pour autoriser ou interdire certains endroits.

[Text]

Senator Doyle: Just one last brief question, if I may, and again, in relation to this.

You have expressed yourself in other areas as being very cautious because of the sensitivity of this particular surgical function, partly because of its long history of being outside the law and performed in circumstances that were absolutely dreadful in many cases. Does that not leave you with any residual feeling that you must to the extra mile to try to protect the venue, as well as the quality of the operation?

Mrs. Campbell: No. I don't think that that is a necessary subject for the criminal law. I think, as I say, once the lawfulness of the procedure is established and it joins the mainstream of medical service, then the other legal frameworks within which all medical services are provided in Canada are quite adequate and I have confidence in the medical profession and provincial health care authorities that that will be assured.

I might just add one point though. One of the descriptions of unlawful activity under this bill is what has been called perfunctory service.

There has been some concern expressed that in some places, not in Canada, that abortion can become a kind of perfunctory service where women are treated in a very mechanized fashion.

What this bill does is also ensure that a woman who seeks to terminate a pregnancy will have the same quality of care as a woman who seeks any other medical service.

In other words, that the doctor must, as his code of ethics requires, form an opinion, which means the woman is entitled to have a proper interrelationship with her doctor as opposed to simply being treated in an offhanded perfunctory way, which I think is in the interests of women. So that is really as far as the bill goes in dictating how doctors shall perform their duties and for the rest it is left to their own ethics and to the provincial regulations which I think are adequate.

Senator Doyle: It is implied there that a doctor's methods and actions will be as rigorously supervised as they would be in any medical operation, that people will not be looking over his shoulder to see whether what he is doing is legal or not. They will, however, still be looking over his shoulder at the nature of his work.

Mrs. Campbell: yes.

Senator Fairbairn: Madam Minister, thank you for your statement. As you said, this is a very divisive issue and I suspect not an easy one for you.

Many of the questions that I wanted to ask were asked by Senator Neiman and I would just like to go over one or two of them again for further clarification.

I guess one of the difficulties about the bill, and you have indicated that you don't believe that doctors yet thoroughly understand it, but one of the difficulties that has arisen over the months and right up until now, and I know that I hear about it in my own area, is that it is not just the fear of prosecution that is bothering both doctors and, of course, women, but it is also the fear of the kind of harassment that doesn't have anything to do with court actions.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: J'aurais juste une dernière question à poser à ce sujet.

Vous avez dit à plusieurs reprises qu'il fallait être très prudent à l'égard de cette intervention chirurgicale, en partie parce qu'elle a, pendant longtemps, été pratiquée de façon illégale et souvent dans des circonstances épouvantables. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait faire un effort de plus pour protéger non seulement l'accès, mais aussi la qualité de l'intervention?

Mme Campbell: Non, je ne pense pas que cela relève du droit pénal. Une fois qu'il est établi que cette intervention est légale et qu'il s'agit d'un service médical comme un autre, la réglementation qui régit tous les services médicaux au Canada suffira et je suis certaine que le corps médical et les autorités sanitaires des provinces veilleront à ce que cette réglementation soit appliquée.

Je voudrais néanmoins ajouter une chose. Parmi les activités qui sont illégales en vertu de ce projet de loi figure ce que l'on a baptisé les «avortements à la chaîne».

Dans certains pays, pas au Canada, on craint que les avortements finissent par être pratiqués à la chaîne et que les femmes soient traitées d'une façon très mécanique.

Cette mesure veille à ce qu'une femme qui désire mettre un terme à sa grossesse obtienne des soins de la même qualité qu'une femme qui demande n'importe quel autre service médical.

Autrement dit, le médecin doit, conformément à la déontologie, arriver à une conclusion, ce qui veut dire que la femme a droit à de bons rapports avec son médecin au lieu d'être traitée d'une façon mécanique. Cela me semble être dans l'intérêt des femmes et le projet de loi ne va pas plus loin pour ce qui est de dicter aux médecins comment ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités. Le reste est laissé à leur propre déontologie et à la réglementation provinciales qui me paraît satisfaisante.

Le sénateur Doyle: La loi laisse entendre que les actes du médecin seront surveillés aussi rigoureusement que pour toute autre intervention médicale, mais que personne ne regardera par-dessus son épaule pour voir si ce qu'il fait est légal ou non. Mais c'est ce qu'on fera pour voir quelle est la nature de son travail.

Mme Campbell: Oui.

La sénatrice Fairbairn: Merci, madame le ministre de votre déclaration. Comme vous l'avez dit, il s'agit d'une question très controversée et qu'il ne vous est sans doute pas facile de régler.

La plupart des questions que je voulais poser l'ont déjà été par le sénateur Neiman et je voudrais simplement obtenir un ou deux éclaircissements.

L'un des problèmes que pose ce projet de loi et, comme vous l'avez dit, vous ne croyez pas que les médecins le comprennent encore à fond, est que, jusqu'ici, ce n'est pas tant la crainte de poursuites qui les préoccupe eux et les femmes, que la crainte de harcèlements sans aucun rapport avec les poursuites judiciaires.

[Text]

You say in your statement that doctors have to send a very clear message that they will not be intimidated by groups who are threatening them with court actions, and I am not sure the medical profession necessarily feels that it has to, or is comfortable engaging on that level.

In Calgary, some doctors said very early on, they are just not prepared to have their lives and the lives of their families intruded upon by the kind of harassment that they foresee coming out of this.

So they are just going to withdraw, and I think that it is a fact that some of them already have done so.

How are you going to turn that around when it is not necessarily the law that they are worried about, but the social consequences outside the law?

Mrs. Campbell: Senator, I think what you have raised is a very good point. With respect to the doctors in Calgary, I contacted them directly when the reports first came out. We have had a very fruitful and helpful dialogue since then.

I think that we have to recognize that right now there is no law in place but there is harassment taking place.

On the same program Dr. Popkin gave his views that he thought Bill C-43 could, in fact, be made to work, notwithstanding the fact that his associates would prefer not to have the bill. There is no question about that.

An Ottawa physician who had been the subject of harassment and whose house had been picketed was on the same program. He was asked by Peter Gzowski what the result of this had been and he said, that in fact the result had been to increase his practice quite considerably.

He felt that perhaps if he were a young doctor just starting out that it might have been more difficult, but in fact that it had brought him a great many more patients because his work as a microsurgeon had gotten a lot more profile.

I think that we have to recognize that harassment of doctors is something that can take place with or without this legislation.

That recourse to the civil law, the seeing of injunctions, all of these things take place. The events of the summer of 1988 with Chantal Daigle and Barbara Dodd took place quite without reference to the criminal law. They are a separate issue.

I think that it is important not to confuse them. As I have said, I think the only way in which there is any possibility of this provision being used to harass doctors, and I will be candid about it, is their concern that information might be laid frivolously.

They do not expect that they would go anywhere, but they are concerned that the mere laying of an information and possibly attendant publicity would be hurtful. I think that it is unlikely to happen. It is certainly unlikely to happen very often because those who do so may not do so with impunity. I think it is very important to make that very, very clear.

[Traduction]

Dans votre déclaration, vous avez dit que les médecins doivent faire clairement comprendre qu'ils ne se laisseront pas intimider par les groupes qui menacent de les poursuivre en justice, mais je ne suis pas certaine que le corps médical soit nécessairement de cet avis.

À Calgary, certains médecins ont dit dès le départ qu'ils n'étaient pas disposés à laisser le genre de harcèlement auquel ils s'attendaient à la suite de cette mesure bouleverser leur vie et celle de leur famille.

Ils cesseront donc de pratiquer des avortements et je crois que certains d'entre eux l'ont déjà fait.

Comment pouvez-vous dissiper leurs inquiétudes si ce n'est pas nécessairement la loi qui les préoccupe, mais plutôt les conséquences sociales?

Mme Campbell: Vous avez soulevé là une excellente question. J'ai communiqué directement avec les médecins de Calgary lorsque j'ai appris la nouvelle. Nous avons eu, entre-temps, un dialogue très fructueux et très utile.

Il faut bien reconnaître qu'à l'heure actuelle nous n'avons pas de loi, mais que cela n'empêche pas le harcèlement.

À cette même émission, le Dr Popkin a indiqué comment, selon lui, il serait possible d'appliquer le projet de loi C-43 même si ses collègues préféreraient qu'il ne soit pas adopté.

Un médecin d'Ottawa qui avait fait l'objet de harcèlement, a aussi participé à l'émission. Des adversaires de l'avortement avaient organisé une ligne de piquetage devant sa maison. Peter Gzowski lui a demandé quelles avaient été les conséquences de ce harcèlement, et ce médecin a répondu qu'en fait, sa clientèle avait considérablement augmenté.

Il estimait que s'il était un jeune médecin qui venait de débiter dans la profession, cela lui aurait causé plus de difficultés, mais en réalité cet incident a élargi sa clientèle en attirant l'attention sur sa spécialisation en microchirurgie.

Il faut bien se dire que le harcèlement des médecins peut se produire avec ou sans cette loi.

Les adversaires de l'avortement recourent au droit civil, demandent des injonctions et les incidents qui ont mis en cause Chantal Daigle et Barbara Dodd, au cours de l'été de 1988, se sont produits sans que le Code criminel ne soit invoqué. Ce sont là des problèmes distincts.

Je crois important de ne pas les confondre. En fait, les médecins craignent surtout de faire l'objet d'accusations non fondées.

Ils ne s'attendent pas à ce que des accusations soient retenues contre eux, mais ils redoutent le simple fait de se voir accuser et la mauvaise publicité que cela risque de leur valoir. À mon avis, il est peu probable que ces craintes se matérialisent. Cela n'arrivera sans doute pas très souvent étant donné que les personnes qui lanceront ces fausses accusations ne pourront pas le faire impunément. Je crois très important de bien le préciser.

[Text]

As Attorney General of Canada there may be a role for me to play in that in terms of reviewing and keeping a watching brief on those events as they happen.

That is the only situation in which I think Bill C-43 would contribute to that context. Certainly the doctors that I have discussed the issue with, it is not prosecution that they fear.

They now recognize that the bill does not seek to look behind their opinions, and if they are practising according to their own medical ethics, their own CMA Code of Ethics, they will probably be within the law.

I think the real potential for harassment exists outside of that and the advertisements that have appeared in the newspapers—such as that placed by an American group—inviting women who have had abortions who have perhaps since regretted it to go after their doctors is quite without reference to the criminal law. It is the civil law.

And that, I think, is a separate issue that has to be dealt with. It is troublesome and it is worrisome, but I don't think that Bill C-43 contributes to that at all.

Senator Fairbairn: I guess I remain a bit unconvinced by that, but the other question I have again is on national standards.

As you pointed out, and rightly, under the law that was struck down, it didn't work. There were not national standards.

You seem more confident that a result of this bill will be to see that happen or to see it happen in a greater way.

Just to take an example. As we know, under the former law, for instance, with Prince Edward Island, women just didn't have access to abortion.

How do you think this law is going to change that?

Mrs. Campbell: Well, the previous law did not require provinces to establish therapeutic abortion committees. It was permissive, but it didn't demand that these standards be put in place and the federal government did not have the jurisdiction to do that.

This law will certainly, I think, be a tool to challenge restrictive professional regulations that make it difficult for doctors to do what this law describes very clearly as lawful behaviour.

But I don't pretend, for a moment, that Bill C-43 or any other federal legislation can change societal attitudes.

If there are communities in Prince Edward Island, for example, where the social pressure on a physician performing abortions is such that a physician does not wish to do that, no legislation in the world, no absence of legislation in the world can change that.

Ultimately the freedom of individuals in this society to do or not to do what they want, is very important.

The question of whether the province would have to fund abortions for the people who went out of the province because they could not get the service there, that is another issue.

[Traduction]

En tant que Procureur général du Canada j'ai peut-être un rôle à jouer en examinant et en surveillant ces incidents lorsqu'ils se produiront.

C'est la seule situation où le projet de loi C-43 pourrait changer les choses et ce ne sont certainement pas les poursuites que redoutent les médecins avec qui j'ai discuté de la question.

Ils reconnaissent que le projet de loi ne cherche pas à contester leur avis et que, s'ils pratiquent leur profession conformément à la déontologie médicale, ils vont probablement respecter la loi.

Le risque de harcèlement n'a rien à voir avec la loi et les annonces qui ont été publiées dans les journaux comme celle de ce groupe américain qui invite les femmes qui ont subi un avortement et qui le regrettent à se présenter et à poursuivre leur médecin, ne font pas mention du Code criminel. C'est une question de droit civil.

Il s'agit là d'une question qu'il faudra examiner séparément. La situation est inquiétante, mais je ne pense pas que le projet de loi C-43 y contribue le moins du monde.

La sénatrice Fairbairn: Je n'en suis pas tout à fait convaincue, mais ma question suivante porte sur les normes nationales.

Comme vous l'avez souligné, à juste titre, l'ancienne loi invalidée n'a pas atteint son but. Il n'y avait pas de normes nationales.

Vous semblez penser qu'à la suite de ce projet de loi des progrès seront réalisés sur ce plan.

Pour prendre un exemple, les femmes de l'Île-du-Prince-Édouard n'avaient pas accès à des services d'avortement dans le cadre de l'ancienne loi.

Pourquoi pensez-vous que cette loi-ci va changer cette situation?

Mme Campbell: L'ancienne loi n'obligeait pas les provinces à établir des comités d'avortement thérapeutique. Elle était permissive, mais elle n'exigeait pas l'établissement de normes et le gouvernement fédéral n'avait pas le pouvoir de le faire.

Cette loi va certainement servir à contester les règles professionnelles restrictives qui empêchent les médecins de se livrer à des activités que la loi qualifie très clairement de légales.

Je n'irais jamais prétendre que le projet de loi C-43 ou toute autre loi fédérale peut changer l'attitude de la société.

À l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, les gens de certaines localités sont tellement contre l'avortement que les médecins ne veulent pas en pratiquer et aucune loi ni l'absence de loi ne pourra y changer quoi que ce soit.

En fin de compte, le principe de la liberté individuelle selon lequel chacun est libre de faire ou ne pas faire certaines choses est très important.

Il s'agit de voir si les provinces où il n'est pas possible d'obtenir les services ne devraient pas payer les avortements que les femmes doivent aller obtenir à l'extérieur.

[Text]

I think, once again, Bill C-43 becomes a helpful too in fighting those legal battles, not perhaps a necessary tool, but a helpful tool.

I think it is one of the things that we have to accept that the federal government doesn't have the jurisdiction under the constitution to do all of the things that some would like us to do to guarantee access.

In the same way there has been an enormous amount of discussion and analysis about whether it is possible to use the Canada Health Act, and as you know, the Canada Health Act is not a health care act, it is a spending power act.

For us to put provisions in there requiring certain treatments of certain procedures, I think, would be struck down as an intrusion into provincial jurisdiction regulating health care.

We can have an impact indirectly through the proper use of our own power—to use the criminal law power.

So, we can indirectly actually assist in accomplishing what we cannot do directly, and that is the best that we can do. And it is for that reason that I say that I think Bill C-43 as it is structured is actually better than no law because it does, I think, create some national reference points. but it doesn't mean that there will be no legislative battle at the provincial level over the coming years.

I would be less than candid if I suggested that were the case.

The Chairman: Thank you. Honourable senators, I have four names and we have a difficulty in that we have but minutes left, I am sure.

Mrs. Campbell: Perhaps they could ask their questions and I could have an omnibus comment.

The Chairman: You can do that. Actually, that works very well for even just the next questioner by himself. Senator Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Moi, je voulais revenir sur la question du partage des compétences. Je suis bien d'accord avec vous que la meilleure façon pour le fédéral d'intervenir dans ce domaine de l'avortement, s'il choisit d'intervenir, c'est à partir du droit criminel. Cela m'apparaît très clair. Votre exposé est très lucide.

Si j'ai bien compris, vous dites «Nous intervenons. Il y a plus d'avantages à intervenir qu'à ne pas intervenir». Est-ce que c'est au nom de l'uniformité dans tout le Canada pour, je ne sais pas moi, pour éviter, par exemple la guerre des injonctions que l'on a connues l'an dernier. Si oui, je peux comprendre que c'est mieux d'intervenir que de ne pas intervenir.

Vous avez dit que vous pourriez accepter de ne pas intervenir personnellement, mais vous y voyez plus d'avantages pour le Canada en intervenant qu'en n'intervenant pas.

Vous avez, je pense, répondu à la question du sénateur Hatfield. Moi, personnellement, je suis porté à croire que c'est peut-être mieux de ne pas avoir ce que l'on appelle en français un vide législatif, «legislative vacuum». En ce sens-là, je suis porté à croire qu'il y a plus de vertu à intervenir qu'à ne pas

[Traduction]

Encore une fois, je dirais que le projet de loi C-43 sera utile pour mener ces batailles juridiques, peut-être pas indispensable, mais en tout cas utile.

Il faut bien reconnaître que la Constitution ne confère pas au gouvernement fédéral le pouvoir de faire tout ce que certains d'entre nous aimerions faire pour garantir l'accès aux services.

À cet égard, on a longuement discuté de la possibilité de recourir à la Loi canadienne sur la santé. Comme vous le savez, cette loi n'est pas une loi sur les services de santé, mais une loi qui confère un pouvoir de dépenser.

Si nous y incluons des dispositions exigeant certains traitements ou certaines méthodes, elle serait considérée comme une ingérence dans les institutions provinciales qui réglementent les soins médicaux.

Nous pouvons exercer une influence indirecte en utilisant nos propres pouvoirs à bon escient. Nous pouvons utiliser le pouvoir du droit pénal.

Par conséquent, nous pouvons accomplir indirectement ce que nous ne pouvons pas faire directement et c'est pourquoi le projet de loi C-43 me paraît préférable à l'absence de loi. Il établit, en effet, certaines normes nationales, mais cela ne veut pas dire qu'il ne sera pas contesté au niveau provincial au cours des années à venir.

En toute honnêteté, je ne pourrais pas affirmer le contraire.

Le président: Merci. Honorables sénateurs, il reste quatre intervenants qui veulent prendre la parole, mais malheureusement, nous n'avons plus que quelques minutes.

Mme Campbell: Peut-être pourraient-ils poser leurs questions et je donnerais une réponse globale.

Le président: Vous pouvez le faire. Voilà qui convient très bien au prochain sénateur qui désire poser une question, le sénateur Beaudoin.

Senator Beaudoin: I would like to return to the question of the division of jurisdiction. I entirely agree with you that the best way for the federal government to intervene in the area of abortion, if it chooses to do so, is through criminal law. That seems to me very clear. Your presentation is very clear on that point.

If I understood you correctly, you are saying that you are intervening, that there are more advantages in intervening than in not intervening. Are you doing so for the sake of standardization throughout Canada, for the sake of, I don't know, of preventing, for example, a war of injunctions such as we saw last year. If so, I can understand that it is better to intervene than not to intervene.

You said that you could agree not to intervene personally, but you saw more advantages for Canada in intervention than in non-intervention.

I believe you answered Senator Hatfield's question. Personally, I tend to believe that it is perhaps better not to have a legislative vacuum. In that sense, I tend to believe that there is more virtue in intervening than not intervening. I don't know whether you want to add something to that.

[Text]

intervenir. Je ne sais pas si vous voulez ajouter quelque chose à cela.

Puis, j'ai une deuxième sous-question. On soulève la question des médecins. Mais, vous dites «les procureurs généraux dans les provinces, le procureur général du Canada dans les territoires ont le droit d'intervenir dans une poursuite privée».

J'aimerais en connaître un peu plus sur la façon dont vous voyez le rôle de protection, si je puis ainsi dire, des procureurs généraux et de votre rôle de procureur général du Canada si, par hypothèse, il y avait harcèlement des médecins. Peut-être vous pourriez répondre aux deux, ou oublier la première parce que, en général, je suis assez d'accord, que vous avez déjà répondu à l'honorable Hatfield sur la première question.

Mrs. Campbell: Perhaps you would like to ask the questions and come back to answer that all at once.

The Chairman: Sure. Senator Castonguay, would you like to throw yours out as well because the Minister will have to leave.

Le sénateur Castonguay: Mais c'est sur le commentaire, M^{me} la ministre qui a été fait quant à la difficulté que présente ce projet de loi, sa complexité. J'admire en quelque sorte votre courage d'avoir accepté votre fonction au moment où vous saviez que vous auriez à faire face à cette question.

Ma question est la suivante: Si, dans une province, le gouvernement n'est pas d'accord avec cette législation, quelles en sont les implications alors quant à son application dans une telle situation?

The Chairman: Senator Cools, would you like to do the same? I am sorry to do this.

Senator Cools: Essentially we should invite the Minister back at another time if she is a little short.

If that is the problem tonight, perhaps we can have her back. I have many questions and they will not be easily disposed of.

The Chairman: Thank you. Senator MacDonald, was yours one that we could throw out?

Senator Cools: Does that mean we are inviting the Minister back?

The Chairman: Sure.

Senator MacDonald: Minister, I realize that there is nothing that you can reflect in your legislation that will prevent social harassment or whatever you want to call it, but I was wondering when you say that there are serious legal consequences for persons who mislead the police to start a frivolous investigation.

Was there every any consideration given to including that in an act, that any persons who does such and such is liable to such and such a penalty?

Mrs. Campbell: It is in the Criminal Code now, senator. There are other provisions in the Criminal code relating to any kind of criminal action.

Maybe I can just answer very briefly and say that I would be happy to come back if the senators have more questions to ask me.

[Traduction]

Then I have a second sub-question. The question of the doctors was raised. But you said that the attorneys general of the provinces and the Attorney General of Canada in the territories have the right to intervene in a private action.

I would like to know a little more about how you see the role of the attorneys general as protectors, if I can put it that way, and your role as Attorney General of Canada if, say, a doctor was harrassed. Perhaps you could answer those two questions, or rather forget the first because I agree with you in general; you answered Senator Hatfield on the first question.

Mme Campbell: Peut-être pourriez-vous poser vos questions afin que j'y réponde d'un seul coup.

Le président: Sénateur Castonguay, pouvez-vous poser la votre également étant donné que la ministre va devoir nous quitter.

Senator Castonguay: But it concerns the comment, Madam minister, that was made concerning the difficulty involved in this bill, its complexty. I admire your courage in accepting your position at a time when you knew you would have to handle this question.

My question is this: If the government of a province does not agree on the legislation, what are the implications with respect to its application in such a situation?

Le président: Sénateur Cools, voudriez-vous en faire autant? Je regrette d'avoir à vous le demander.

Le sénateur Cools: Nous devrions inviter la ministre à revenir une autre fois si elle manque de temps.

Si c'est le problème qui se pose ce soir, peut-être pourrions-nous l'inviter à revenir. J'ai de nombreuses questions à poser auxquelles il ne sera pas si facile de répondre.

Le président: Merci. Sénateur MacDonald, pouvez-vous poser votre question?

Le sénateur Cools: Cela veut-il dire que nous allons de nouveau inviter le ministre?

Le président: Certainement.

Le sénateur MacDonald: Madame le ministre, je comprends bien qu'aucune disposition de votre loi ne peut empêcher le harcèlement social ou quel que soit son nom, mais je m'interroge au sujet de vos affirmations quant aux pénalités auxquelles s'exposent les personnes qui induisent la police en erreur pour qu'elle intente des poursuites non fondées.

N'avez-vous jamais songé à inclure dans la loi que toute personne qui fait telle ou telle chose est passible de telle ou telle pénalité?

Mme Campbell: C'est déjà dans le Code criminel, sénateur. Il y a d'autres dispositions du Code criminel qui concernent ce genre d'infraction.

Peut-être pourrais-je simplement répondre que je me ferai un plaisir de revenir si les sénateurs ont d'autres questions à me poser.

[Text]

The Chairman: We would like to have you back.

Mrs. Campbell: I think the role of the Attorney General in providing protection is to ensure that criminal law is applied absolutely in a pristine and theoretically correct fashion.

In other words, that all things that can be before Crown Counsel or Justice of the Peace are treated in the same way, and that the same standards for establishing the basis of the suit are there.

And I think that based on the nature of this law, and that professional and ethical activity on the part of Attorneys General, the doctors can practice with some ease.

My role as Minister of Justice, as I say, is to ensure that the laws of Parliament are implemented in the way that Parliament intended.

Whatever steps that I can take within my own jurisdiction and competence to ensure that, I think, are appropriate for me to take and I am committed doing that.

As to the question from Senator Castonguay, I would come back perhaps at some other time and get into this in more depth.

Perhaps my officials can comment on it, but I am of the view that notwithstanding some statements recently, for example, the Government of Ontario, that the provinces will enforce the law.

They certainly cannot go beyond its provisions. I think the situation that happened in Quebec happened under the previous law, and resulted from a situation where prosecutions could not get a conviction even in the case of a clear defiance of the law.

I don't see that as a situation occurring here and I am quite confident that the provinces will, in fact, enforce the law remembering that it also governs people who are not medical practitioners but who are performing abortions.

I think that the law has to be enforced. But, perhaps some of my officials could comment on that, and I will be happy to discuss this again.

I am being looked at with urgency and so I have to go and save the Government from itself.

The Chairman: Thank you very much.

Please, you are excused.

Mrs. Campbell: I will be very pleased to come back and to continue with the discussion and I appreciate your attention.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Nous aimerions que vous reveniez.

Mme Campbell: Le procureur général a pour rôle d'assurer la protection requise en veillant à ce que le droit pénal soit appliqué absolument irréprochable et théoriquement correcte.

Autrement dit, toutes les causes qui peuvent être portées devant un procureur de la Couronne ou un juge de paix sont traitées de la même façon et selon les mêmes normes.

Compte tenu de la nature de cette loi et des activités professionnelles et éthiques des procureurs généraux, je pense que les médecins peuvent exercer la médecine sans inquiétude.

Comme je l'ai dit, mon rôle en tant que ministre de la Justice consiste à veiller à ce que les lois du Parlement soient appliquées de la façon prévue par le Parlement.

Je suis déterminée à prendre les mesures de mon ressort qui seront nécessaires.

Quant à la question du sénateur Castonguay, peut-être pourrais-je revenir une autre fois pour approfondir la question.

Mes collaborateurs pourront peut-être vous répondre, mais je crois que malgré certaines déclarations récentes, par exemple du gouvernement ontarien, les provinces appliqueront la loi.

Elles ne peuvent certainement pas outrepasser ses dispositions. En ce qui concerne le cas surgi au Québec, la poursuite n'a pas réussi à obtenir une condamnation en vertu de l'ancienne loi même si elle avait été clairement enfreinte.

Je ne pense pas que cela se reproduise et je suis certaine que les provinces vont appliquer la loi en n'oubliant pas qu'elle s'applique également à des gens qui pratiquent des avortements sans être médecin.

La loi doit être appliquée. Mais certains de mes collaborateurs peuvent peut-être vous en parler plus longuement. En tout cas, je me ferai un plaisir d'en discuter de nouveau avec vous.

Je vois qu'on me fait des signes désespérés et je vais donc devoir partir pour aller sauver le gouvernement.

Le président: Merci beaucoup.

Nous vous excusons.

Mme Campbell: Je me ferai un plaisir de revenir pour poursuivre notre discussion et je vous remercie de votre attention.

Le président: Merci.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Tuesday, October 30, 1990

Le mardi 30 octobre 1990

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Bill C-43: An Act respecting
Abortion

Projet de loi C-43: Loi concernant
l'avortement

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL
AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hatfield
Castonguay	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbarn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hatfield
Castonguay	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbarn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 26, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-43, An Act respecting abortion.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 30, 1990
(24)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:10 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Neiman and Nurgitz. (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Grafstein, Lynch-Staunton and Spivak.

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the National Association of Women and the Law:

Ms. Freya Kristjanson, Chairperson, Working Group, Health and Reproductive Issues; and

Ms. Lori Stoltz, Member.

Dr. Henry Morgentaler.

From the "Regroupement des centres de santé des femmes du Québec":

Ms. Lise Lamontagne, "coordonnatrice, Centres de santé des femmes du Québec";

Ms. Marguerite Frénette, "coordonnatrice, Fédération québécoise pour le planning des naissances";

Dr. Jean Guimond, "Comité de vigilance";

Ms. Jacqueline Côté, "coordonnatrice du Centre de santé des femmes de Montréal".

The Committee proceeded to consider Bill C-43, An Act respecting abortion.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 OCTOBRE 1990
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Neiman et Nurgitz. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein, Lynch-Staunton et Spivak.

Présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association nationale de la femme et du droit:

M^{me} Freya Kristjanson, présidente, Groupe de travail sur les sujets reliés à la reproduction; et

M^{me} Lori Stoltz, membre.

Dr Henry Morgentaler.

Du Regroupement des centres de santé des femmes du Québec:

M^{me} Lise Lamontagne, coordonnatrice, Centres de santé des femmes du Québec;

M^{me} Marguerite Frénette, coordonnatrice, Fédération québécoise pour le planning des naissances;

Dr Jean Guimond, Comité de vigilance;

M^{me} Jacqueline Côté, coordonnatrice du Centre de santé des femmes de Montréal.

Le Comité examine le projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Les témoins font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Tuesday, Ottawa, October 30, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, respecting abortion, met this day at 9.00 a.m., to give consideration to the said bill.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Our first witnesses this morning are from the National Association of Women and the Law. Ms. Freya Kristjanson is the Chairperson, Working Group, Health and Reproductive Issues, and Ms. Lori Stoltz is a member of the association.

Do you have an opening statement to make?

Ms. Freya Kristjanson, Chairperson, Working Group, Health and Reproductive Issues, National Association of Women and the Law: We will both be making a presentation, and then we would welcome questions from the committee.

The Chairman: Please proceed.

Ms. Kristjanson: My name is Freya Kristjanson, and I practice constitutional litigation at the firm of Borden and Elliot in Toronto. With me today is Lori Stoltz, who practices health litigation at the firm of Goodman and Carr in Toronto. We represent the National Association of Women and the Law.

Mme Lori Stoltz, membre de l'Association nationale de la femme et du droit: L'Association nationale de la femme et du droit est un organisme national féministe à but non lucratif. L'Association est composée d'avocats, de professeurs et d'autres individus qui s'intéressent à la réforme du droit. Honorables sénateurs, on vous remercie de nous accueillir ce matin.

Ms. Kristjanson: I will be addressing three issues. First, Bill C-43 represents an inappropriate use of the criminal law power. Second, I will turn to federal-provincial jurisdictional issues. Finally, I will consider the impact of the Charter on Bill C-43. My colleague, Ms. Stoltz, will be addressing factors concerning access to abortion under Bill C-43.

We believe that this bill represents an inappropriate use of the criminal law power, given the ongoing work of the Law Reform Commission on the philosophy of criminal liability. The Law Reform Commission has stated that criminal law is an instrument of last resort. It must be used as little as possible. Society's ultimate weapon must stay sheathed as long as possible. The watchword is restraint—restraint applying to the scope of criminal law, to the meaning of criminal guilt, to the use of the criminal law, and to the criminal sentence. We are concerned that none of these principles are referred to in Bill C-43.

The government apparently feels that it is appropriate to use the criminal law to regulate in the areas of public health, public order or symbolic values. This is a far cry from what we feel are appropriate principles of restraint, imposing criminal lia-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-43 concernant l'avortement, se réunit aujourd'hui à 9 heures du matin pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Nos premiers témoins de ce matin sont les représentants de l'Association nationale de la femme et du droit. Mme Freya Kristjanson est la présidente du groupe de travail sur les questions de santé et de reproduction et Mme Lori Stoltz, est membre de l'association.

Avez-vous une déclaration liminaire à nous faire?

Mme Freya Kristjanson, présidente, groupe de travail, Questions concernant la santé et la reproduction, Association nationale de la femme et du droit: Nous allons toutes les deux vous faire un exposé, après quoi nous serons prêtes à répondre aux questions des membres du comité.

Le président: La parole est à vous.

Mme Kristjanson: Je m'appelle Freya Kristjanson et je m'occupe du contentieux constitutionnel au cabinet de Borden et Elliot, à Toronto. Je suis accompagnée aujourd'hui de Lori Stoltz, qui s'occupe du contentieux en matière de santé au cabinet Goodman and Carr, à Toronto. Nous représentons l'Association nationale de la femme et du droit.

Ms. Lori Stoltz, member of the National Association of Women and the Law: The National Association of Women and the Law is a national, feminist non-profit organization. The Association's members include lawyers, teachers and other individuals interested in law reform. We thank you, senators, for welcoming us here this morning.

Mme Kristjanson: Nous allons aborder trois questions. Premièrement, je ferai valoir que le projet de loi C-43 est un recours injustifié au droit pénal. Deuxièmement, je parlerai des questions de compétence fédérale-provinciale. Et enfin, je passerai en revue les effets de la Charte sur le projet de loi C-43. Ma collègue, M^{me} Stoltz, abordera la question de l'accès à l'avortement en vertu du projet de loi C-43.

À notre avis, ce projet de loi représente un recours injustifié au droit pénal étant donné les travaux de la Commission de réforme du droit sur le principe de la responsabilité pénale. La Commission a déclaré que le droit pénal était un instrument de dernier ressort. On doit y avoir recours le moins souvent possible. Le glaive de la justice doit rester aussi longtemps que possible dans son fourreau. Le sens de la modération doit prévaloir, tant à l'égard de la portée du droit pénal qu'à l'égard de la notion de blâme, de l'utilisation du procès pénal et de la sentence pénale. Malheureusement, le projet de loi C-43 ne reflète aucun de ces principes.

Le gouvernement semble trouver normal de recourir au droit pénal pour réglementer la santé publique, l'ordre public ou des valeurs symboliques. À notre avis, cette interprétation est très éloignée d'un véritable sens de la modération qui commande de

[Text]

bility only for acts which are considered wrong, which cause serious harm to people and which are serious in nature and degree.

We do not believe that the criminal law should be used because of the allegedly symbolic contribution it makes. It is completely inconsistent with the philosophy of criminal law as a last resort to implement a criminal law, the only purpose of which is symbolic. Women do not live their lives for symbolic reasons. They live very real lives. The failure to comprehend the reality of unwanted pregnancy in this society is not addressed by enacting a law that criminalizes and punishes women and doctors. Women's liberties and quality of life should not be sacrificed for symbolic reasons.

The most appropriate governmental response to unwanted pregnancies in our society is to provide programs addressing contraception, sex education and assistance for single parents and poor families.

We would note that abortion is the only medical act to attract Criminal Code sanctions. There are many other methods of controlling back alley abortionists,—for example, prosecutions for criminal negligence or unlawfully causing bodily harm. My colleague, Ms. Stoltz, will address methods in which doctors who are negligent can be controlled other than through the use of the criminal law power. If you refer to our brief, you will see that on pages 1 to 8 we thoroughly review the principles of criminal liability and conclude that they are not met in the case of abortion.

Turning now to federal-provincial jurisdictional issues, I would like to comment on two issues which have consistently been raised by Justice Minister Kim Campbell in support of Bill C-43. First, the government argues that Bill C-43 will create a national standard of entitlement for access to abortion. Second, the government has argued that it is necessary for the federal government to use its criminal law power to limit the ways in which provincial governments can restrict access to abortion. We believe that, on constitutional grounds, both of these arguments are incorrect.

Bill C-43 does nothing and can do nothing to create entitlement or access to abortion. It simply sets out a prohibition in certain circumstances in which the performance of an abortion will not constitute criminal conduct. The use of the term "entitlement" or "ensuring access" may create the erroneous impression that this bill will protect women and doctors from other forms of regulation. As I will discuss, it merely provides a defence to Criminal Code prosecutions in some circumstances. There are a variety of other ways in which women and doctors can be regulated in this area.

Also, to speak of a national standard of entitlement may create the impression that women will be able to obtain medically justified abortions across the country, regardless of factors of geography, wealth or the availability of services. However, nothing in this bill creates the kind of medical infrastructure which is necessary to establish a truly national standard of access. Accepting that by its very nature the criminal law cannot create a positive entitlement or access, the question arises whether the federal government has the constitutional ability

[Traduction]

ne punir que les mauvaises actions qui causent un préjudice grave à autrui et qui sont de nature grave.

Selon nous, le droit pénal ne doit pas être utilisé uniquement en raison de sa valeur symbolique. Il est tout à fait contraire au principe voulant que le droit pénal ne soit utilisé qu'en dernier ressort d'instaurer une loi pénale qui n'a qu'une valeur symbolique. Les femmes ne vivent pas pour des raisons symboliques. Elles mènent une vie bien réelle. Ce n'est pas en promulguant une loi qui criminalise et punit les femmes et les médecins que l'on peut résoudre le problème bien réel des grossesses non désirées. Il ne faudrait pas sacrifier la liberté des femmes et la qualité de la vie pour des raisons symboliques.

La meilleure façon dont le gouvernement peut résoudre le problème des grossesses non désirées est d'offrir des programmes dans le domaine de la contraception, de l'éducation sexuelle et de l'aide aux familles monoparentales et aux familles pauvres.

Nous tenons à signaler que l'avortement est le seul acte médical visé par le Code criminel. Il y a bien d'autres façons d'empêcher les «faiseuses d'anges» d'exercer leurs activités, par exemple en les poursuivant pour négligence criminelle ou pour coups et blessures. Ma collègue, Mme Stoltz, parlera de la façon dont on peut punir les médecins coupables de négligence autrement qu'au moyen du droit pénal. Si vous consultez notre mémoire, vous verrez qu'aux pages 1 à 8, nous examinons en détail les critères de la responsabilité criminelle en faisant valoir qu'ils ne sont pas remplis dans le cas de l'avortement.

Pour en venir à la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, je voudrais parler de deux arguments que le ministre de la Justice, Kim Campbell, n'a cessé d'invoquer en faveur du projet de loi C-43. Premièrement, le gouvernement fait valoir que cette mesure établira une norme nationale pour l'accès à l'avortement. Deuxièmement, il estime nécessaire de recourir au droit pénal pour limiter la capacité des provinces à réduire l'accès à l'avortement. Ces deux arguments nous paraissent indéfendables du point de vue constitutionnel.

Le projet de loi C-43 ne garantit en rien l'accès à l'avortement. Il se contente d'énoncer les circonstances dans lesquelles un avortement ne sera pas considéré comme un acte criminel. En affirmant qu'il garantit l'accès aux services d'avortement, on laisse croire, à tort, qu'il protégera les femmes et les médecins contre les autres formes de réglementation. Comme je vais l'expliquer, le projet de loi se contente de protéger contre les poursuites au criminel dans certaines circonstances. Il y a bien d'autres façons de réglementer les actes des femmes et des médecins dans ce domaine.

D'autre part, lorsqu'on parle d'une norme nationale, on donne l'impression que les femmes pourront obtenir un avortement pour des raisons médicales dans toutes les régions du pays, peu importe leur emplacement géographique, leurs moyens financiers ou la disponibilité des services. Pourtant, rien dans ce projet de loi ne crée l'infrastructure médicale requise pour établir des normes d'accès véritablement nationales. Étant donné que, par sa nature même, le droit pénal ne peut pas créer de droits pour garantir un accès, il y a lieu de se

[Text]

to create such a standard by other means. Generally the regulation of health, doctors and hospitals falls exclusively within provincial jurisdiction. However, we suggest that the federal government clearly has the ability to shape health care policy throughout by using the Canada Health Act. I refer you to the example of extra billing, a case in which the federal government used fiscal pressure to end extra billing when that practice was believed to jeopardize our social right to equitable access to health services. Similarly the Canada Health Act could be used by the federal government to promote a truly national standard of entitlement for access to abortion services. It could insist that abortion is a medically necessary service under the act, and it could declare that any province that fails to provide fully funded access to abortion would be disentitled to further federal funding. Of course, as you know, the Canada Health Act is not a complete system. Provinces have the option of opting out. However, given the importance of federal health money in this area, we believe that this would be a truly positive step by the federal government to ensure access, unlike the Criminal Code prohibition period.

I would now like to address an argument which the government has consistently relied upon, which is that it is necessary to use the criminal law power to limit the ways in which provincial governments can restrict access to abortion. We believe that this view rests on a profound misunderstanding of the division of powers under the Constitution Act, 1867. I would like to refer briefly to the way in which we analyze the division of powers as between the federal and provincial governments when determining whether or not a provincial or federal law is valid. The first step in looking at a provincial law which attempted to restrict access to abortion would be to determine the constitutional validity of the provincial legislation without reference to any other federal legislation on a similar subject.

What we do in this first step is try to determine the pith and substance of that law. So if we are looking at a law which attempts to restrict abortion services, we look at the law to see if it is within the provincial competence, for example, regulating hospitals under section 92 (7) of the Constitution Act, maybe regulating doctors or other professionals in the health care system, which is an exercise of the property and civil rights power, or it could just be regarded generally as a matter of a local or private interest within the province. The provinces can regulate abortion if they can find any one of these powers to be valid in supporting it.

Further, if a province is exercising a valid provincial power, such as the property and civil rights power, by virtue of section 92(15) of the Constitution Act, the province can attach penal consequences to the law. However, the provincial government may not intrude on the exclusive federal jurisdiction to regulate criminal law regardless of whether or not there is a federal criminal law in the area. Thus laws that are not grounded in a legitimate provincial regulatory scheme but are a blatant and colourable attempt to punish conduct on the grounds of morality will be struck down as being in pith and substance criminal law. I refer you to the October 19, 1990 decision of *R. vs Mor-*

[Traduction]

demandeur si le gouvernement fédéral a les pouvoirs constitutionnels de créer ce genre de normes par d'autres moyens. En général, la réglementation des services de santé, des médecins et des hôpitaux est du ressort exclusif des provinces. Cependant, nous estimons que le gouvernement fédéral est en mesure d'orienter la politique de santé au moyen de la Loi canadienne sur la santé. Prenons l'exemple du dépassement d'honoraires pour lequel le gouvernement fédéral a exercé des pressions fiscales pour éliminer cette pratique lorsqu'il a estimé qu'elle compromettrait le droit à un accès équitable aux services de santé. Le gouvernement fédéral pourrait également recourir à la Loi canadienne sur la santé pour garantir l'accès aux services d'avortement à l'échelle nationale. Il pourrait faire valoir que l'avortement est un service médical nécessaire en vertu de la loi et il pourrait déclarer que toute province qui n'assure pas gratuitement l'accès aux services d'avortement n'aura plus droit au financement fédéral. Comme vous le savez, bien sûr, la Loi canadienne sur la santé ne couvre pas tout le pays. Les provinces ont le droit de ne pas y adhérer. Néanmoins, étant donné l'importance des fonds fédéraux réservés à la santé, nous croyons que le gouvernement fédéral pourrait prendre là une mesure vraiment positive pour garantir l'accès, ce qui n'est pas le cas avec le Code criminel.

Je voudrais maintenant revenir sur un argument que le gouvernement n'a cessé d'invoquer. Il prétend qu'il doit recourir au droit pénal pour limiter la capacité des provinces à réduire l'accès à l'avortement. À notre avis, cette opinion reflète une mauvaise compréhension de la répartition des pouvoirs prévue par la Loi constitutionnelle de 1867. Je voudrais décrire brièvement la façon dont nous concevons le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour déterminer si une loi provinciale ou fédérale est valide ou non. Lorsqu'on se trouve devant une loi provinciale qui cherche à limiter l'accès à l'avortement, il faut commencer par déterminer sa validité constitutionnelle sans se reporter à une loi fédérale concernant le même sujet.

Nous commençons donc par analyser la substance de la loi en question. Si elle cherche à limiter les services d'avortement, nous examinons si elle le fait dans le cadre des pouvoirs de la province, par exemple, en réglementant les hôpitaux en vertu du paragraphe 92(7) de la Loi constitutionnelle ou peut-être en réglementant les médecins ou les autres professionnels de la santé, en vertu des pouvoirs provinciaux en matière de droit civil ou encore, il peut s'agir d'une question d'intérêt local ou privé. Les provinces peuvent réglementer l'avortement si l'un de ces pouvoirs le leur permet.

De plus, si une province exerce un pouvoir qui lui revient de droit, par exemple en matière de droit civil, aux termes du paragraphe 92(15) de la Loi constitutionnelle, elle peut inclure dans la loi des sanctions pénales. Toutefois, elle ne peut pas empiéter sur les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral en matière de droit pénal, qu'il y ait ou non une loi pénale fédérale réglementant le domaine en question. Par conséquent, les lois qui ne se fondent pas sur les pouvoirs de réglementation légitimes des provinces ou qui cherchent visiblement à punir une conduite pour une question de moralité seront considérées comme des lois pénales. Je vous demanderais de vous reporter

[Text]

gentaler in the Nova Scotia Provincial Court. What is important to remember about that incident, where the provincial regulation of abortion services was struck down, was that there was no federal law in place. We did not require a federal criminal law in order to hold that the provincial act exercise of power had been an intrusion into that sphere. Therefore, the argument that you need a federal criminal law to prevent provincial attempts to restrict abortion is clearly incorrect. There are a number of cases in our brief that support this position.

One argument that may divide the government is that if the government fails to exercise its power, the provinces will expand their jurisdiction in the absence of legislation. I would also debate this point. First, one corollary of exclusiveness, as is noted by Professor Hogg in his reference to constitution law, is that if either Parliament or the legislature fails to legislate to the full extent of its power, it does not have the effect of augmenting the power of the level of government. Courts may sometimes be influenced by Parliament's failure to act even if technically it is not supposed to expand its jurisdiction. However, it is crucial to note that the courts have already clearly endorsed the view that abortion is a criminal matter. This is not a marginal case. We know that abortion when legislated for moral purposes is within the exclusive competence of Parliament. Therefore, to say that we need a criminal law, we feel, would be largely gratuitous and does not provide a convincing rational for enacting a criminal law in these circumstances.

I would like to touch briefly on the paramountcy issue. Another argument consistently put by the minister is that if provincial legislation respecting abortion is held to be in pith and substance related to health, and thus within provincial jurisdiction, the existence of federal legislation will wipe out that provincial law. In other words, once you have a federal law, the province cannot legislate. I would simply say that occupying the field is no longer enough in Canadian constitutional jurisprudence. There are two circumstances where basically a federal law would strike down the provincial law on the grounds of paramountcy. The first case is when there is actual conflict between a federal and provincial law such that you cannot comply with both systems. In such a case a federal law is paramount. However, I would note that there are cases where the provincial law is more restrictive than the federal law, such as the case *O'Grady and Sparling*. It had to do with a federal reckless driving offence and a provincial careless driving offence.

It was held that the more restrictive provincial standard could be upheld since if you complied with the more restrictive provincial law, you could not be disobeying the federal law. That is a concern in this area. The second aspect is that when Parliament has a complete regulatory code in an area, it can claim paramountcy. We would note, however, that the federal government does not claim to completely regulate this field. Provinces clearly regulate through their control over doctors and hospitals. We do not have a complete code here; we simply have a restricted criminalization. So, again, that aspect of paramountcy does not hold water.

[Traduction]

au jugement rendu par la Cour provinciale de Nouvelle-Écosse, le 19 octobre 1990, dans l'affaire *Morgentaler*. N'oublions pas que, dans ce cas, où la réglementation provinciale des services d'avortement a été déclarée invalide, il n'y avait aucune loi fédérale en place. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait de loi pénale fédérale pour considérer que la loi provinciale empiète sur les pouvoirs fédéraux. Par conséquent, il n'est pas vrai qu'il faut une loi pénale fédérale pour empêcher les provinces de limiter l'avortement. Nous citons, dans notre mémoire, plusieurs exemples qui démontrent que non.

Le gouvernement maintient que s'il omet d'exercer ses pouvoirs, les provinces vont étendre les leurs en l'absence de loi. Je voudrais également contester cette affirmation. Premièrement, comme l'a signalé le professeur Hogg lorsqu'il a mentionné le droit constitutionnel, lorsque certains pouvoirs sont exclusifs, le simple fait que le Parlement ou une assemblée législative ne légifère pas dans toute la mesure où ses pouvoirs le lui permettent, n'augmente pas pour autant les pouvoirs de l'autre niveau de gouvernement. Les tribunaux peuvent, parfois, se laisser influencer par le fait que le Parlement n'a pas légiféré même si, en principe, ce n'est pas censé élargir pour autant les pouvoirs de la province. Néanmoins, les tribunaux ont déjà clairement souscrit à l'opinion selon laquelle l'avortement relève du droit pénal. Ce n'est pas accidentel. Nous savons que l'avortement est une question du ressort exclusif du Parlement lorsqu'on légifère à l'égard de son aspect moral. Par conséquent, on peut difficilement prétendre que nous avons besoin d'une loi pénale dans ces circonstances.

Je voudrais parler brièvement de la primauté des lois. La ministre a répété également à plusieurs reprises que si les tribunaux considéraient que la substance d'une loi provinciale concernant l'avortement était reliée à la santé, ce qui est un domaine de la compétence des provinces, une loi fédérale aurait la primauté sur cette loi provinciale. Autrement dit, si vous avez une loi fédérale, la province ne peut pas légiférer. Je répondrai simplement que, compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle, il ne suffit plus d'occuper un champ de compétence. En fait, il y a deux cas dans lesquels une loi fédérale l'emporterait sur une loi provinciale. Ce serait d'abord s'il y a conflit entre les deux lois et s'il n'est pas possible de se conformer aux deux. La loi fédérale aurait alors la primauté. Cependant, il arrive parfois que la loi provinciale soit plus restrictive que la loi fédérale comme dans le cas de *O'Grady et Sparling*. Il s'agissait d'une accusation de conduite dangereuse en vertu de la loi fédérale et de la loi provinciale.

Les tribunaux ont estimé que la loi provinciale, plus restrictive, pouvait être appliquée étant donné qu'il était possible de s'y conformer sans désobéir à la loi fédérale plus vague. Cela pose un problème. Deuxièmement, le cas se présente lorsque le Parlement a établi un code de réglementation complet dans un domaine dans lequel ses pouvoirs l'emportent sur ceux des provinces. Signalons, toutefois, que le gouvernement fédéral ne prétend pas réglementer entièrement ce domaine. Les provinces le font en exerçant un contrôle sur les médecins et les hôpitaux. Nous n'avons pas de code complet en matière d'avortement; nous avons simplement une criminalisation limitée. Par conséquent, l'argument de la primauté ne tient pas debout.

[Text]

Finally, I will refer to a Charter aspect, which is addressed extensively in our submission. Generally it is our view that, like its predecessor, section 251 of the Criminal Code, Bill C-43 would violate women's constitutional rights under section 7 of the Charter which is the right to life, liberty and security of the person, and section 15 of the Charter, the equality rights provision.

There are two aspects to the section 7 violation. First, as my colleague will address, the scheme will create delays in accessing abortion service. These delays create health risks and threaten women's bodily integrity. Second, Bill C-43 would restrict women's constitutionally protective rights to autonomy. Basically, in the Morgentaler decision by the Supreme Court of Canada, it was held that forcing a woman to carry a pregnancy to term not in accordance with her own priorities and aspirations was a violation of women's personal autonomy rights. If, in this bill, you have a doctor who makes a decision as to whether a woman is sick or potentially sick, it may not accord with her own priorities and aspirations. It is a doctor's evaluation of her mental or physical illness. It is only if the doctor decides that she is mentally or physically ill that she will have access to an abortion. Therefore, we feel that this same analysis in the Morgentaler case should apply to Bill C-43.

Finally, I would like to touch on our equality rights concern. First, section 15 of the Charter, the equality rights provision, invites us to adopt a group perspective, to focus on women as a group that has been subject to social and political disadvantage. It is our submission that state control of reproduction has been at the centre of women's oppression in our society. Reproductive choice helps to ensure that women, like men, can control their bodies and the design of their life plans and participate fully in society. We believe that the issue of who controls reproduction and the choice to end a pregnancy is really the issue of the way in which a social and political power, together with sexuality, determines the status of women as subordinate to men in our society. We believe that Bill C-43 dismisses women's ability to make reasoned choices regarding their own abilities to continue a pregnancy and denies women a choice with respect to reproduction. A society truly committed to equality would not limit women's choice in these ways.

Ms. Stoltz: I would now like to address the committee on the question of access in Bill C-43. This is a question we are quite concerned about for two reasons. First, section 251 of the Criminal Code was struck down in Morgentaler primarily based on the limitations to access which the Criminal Code prohibition created. Second, it is under the heading of access that the government has consistently tried to promote Bill C-43.

What did the Supreme Court of Canada say about access in Morgentaler? Notwithstanding that there were three separate judgments that made up the majority decision, three points were common to all three judgments that were, in our view, significant.

[Traduction]

Enfin, je voudrais mentionner un aspect de la Charte sur lequel nous insistons beaucoup dans notre mémoire. Nous estimons que, comme son prédécesseur, l'article 251 du Code criminel, le projet de loi C-43 viole les droits constitutionnels que la Charte reconnaît aux femmes à l'article 7, c'est-à-dire le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ainsi que le droit à l'égalité prévu à l'article 15.

Il y a violation de l'article 7 à deux égards. Premièrement, comme ma collègue va l'expliquer, la loi va retarder l'accès aux services d'avortement. Ce retard représente des risques pour la santé et menace l'intégrité physique de la femme. Deuxièmement, le projet de loi C-43 limite le droit à l'autonomie que la Constitution reconnaît à la femme. La Cour suprême du Canada a fait valoir, dans l'arrêt Morgentaler, que le fait d'obliger une femme à mener sa grossesse à terme contrairement à ses propres priorités et aspirations violait le droit à l'autonomie personnelle de la femme. Si ce projet de loi laisse au médecin le soin de décider si une femme est malade ou risque de le devenir, cette décision ne tiendra peut-être pas compte des priorités et aspirations de la femme. C'est le médecin qui évalue son état de santé mentale ou physique. C'est seulement si le médecin estime qu'elle est malade mentalement ou physiquement qu'elle pourra obtenir un avortement. Par conséquent, nous estimons que le raisonnement suivi dans l'arrêt Morgentaler devrait s'appliquer au projet de loi C-43.

Enfin, je voudrais parler de nos préoccupations touchant le droit à l'égalité. Premièrement, l'article 15 de la Charte concernant le droit à l'égalité nous invite à adopter une perspective collective, à considérer les femmes comme un groupe qui a été désavantagé sur le plan social et politique. Nous estimons que le contrôle exercé par l'État sur la reproduction est à l'origine de l'oppression dont les femmes ont été victimes dans notre société. C'est en restant libres de choisir d'avoir ou non un enfant que les femmes peuvent, comme les hommes, être maîtresse de leur propre corps, décider de l'orientation de leur vie et occuper pleinement leur place dans la société. À notre avis, un pouvoir social et politique qui refuse aux femmes la possibilité de choisir d'avoir ou non un enfant les considère comme des êtres inférieurs. Nous estimons que le projet de loi C-43 empêche les femmes de décider si elles sont en mesure de poursuivre ou non une grossesse et de choisir de mettre ou non un enfant au monde. Une société qui reconnaît vraiment l'égalité des sexes n'empêcherait pas les femmes de faire ce choix.

Mme Stoltz: Je voudrais maintenant parler des dispositions du projet de loi C-43 concernant l'accès. C'est une question qui nous préoccupe beaucoup et cela pour deux raisons. Premièrement, si l'article 151 du Code criminel a été déclaré invalide dans l'affaire Morgentaler, c'est avant tout parce qu'il limitait l'accès aux services d'avortement. Deuxièmement, le gouvernement n'a pas cessé de promouvoir le projet de loi C-43 en faisant valoir qu'il garantirait l'accès aux services.

Qu'a déclaré la Cour suprême du Canada au sujet de l'accès dans l'affaire Morgentaler? Même si l'arrêt majoritaire se composait de trois jugements distincts, ces trois jugements reposaient sur trois points importants selon nous.

[Text]

First was the point that section 251 created significant delays that impeded women from getting access to abortion. The second point was that these delays inflicted serious psychological and physical harm. The third point was that the combination of these two factors would result in a breach of their Section 7 right to security of the person. Mr. Justice Dickson and Mr. Justice Lamer agreed with these points; Mr. Justice Beetz and Mr. Justice Estey agreed with these points; and Madam Justice Wilson agreed with these points.

What does Bill C-43 do or say about access to abortion? Both the previous Minister of Justice, Doug Lewis, and the incumbent Minister of Justice, Kim Campbell, have attempted to promote Bill C-43 on the grounds that it somehow legislates entitlement to abortion and that it somehow ensures access to abortion for women. These are false claims. The simple absence of a therapeutic abortion committee is not sufficient to redress the concerns about access raised by the Supreme Court of Canada in *Morgentaler*. I will look at five different factors that will have impact on access if Bill C-43 is passed.

The first one has already been dealt with by my colleague in some detail, and that is the question of criminal legislation. What is criminal legislation? By its very nature, criminal legislation is restrictive. It can only operate to prevent you from doing something that you otherwise might do. Criminal sanctions are imposed upon women who undergo the procedure as well as the physicians who perform it without meeting the requirements set out in the law. The proposed legislation contains no prescriptive right or entitlement to abortion.

The second factor is that the government places great emphasis on the fact that Bill C-43 wipes out the unwieldy therapeutic abortion committee set up in section 251 and replaces it with a requirement that you simply seek the medical opinion of one practitioner. However, Bill C-43 clearly creates its own administrative impediments to access to abortion and does nothing, in the end, to remedy the problem of delay which was the fundamental reason the Supreme Court of Canada struck down section 251. Bill C-43, for example, does not require hospitals to dismantle their therapeutic abortion committees. It does not prescribe any timeframe within which a medical practitioner must give a decision. Rather, the requirement that opinions authorizing abortions be formed using generally accepted medical standards under threat of criminal prosecution encourages continued reliance by physicians on bodies similar to the old therapeutic abortion committees.

The Canadian Medical Association, in its brief to the Commons committee considering Bill C-43, noted that the fear of private prosecutions and civil injunctions—and that is a topic I will deal with in some detail later—rendered it distinctly possible that hospitals will rule that psychiatric consultations or administrative impediments are mandatory before advocating abortions for mental health reasons. Certainly, if I were in the position of advising a physician how best to avoid any kind of a problem in a system or before his professional body, I would advise him to seek, at the very least, a second opinion from another medical practitioner. There is some suggestion now that physicians will be seeking the opinion of psychiatrists,

[Traduction]

Ils faisaient valoir, tous les trois, que l'article 251 entraînait des retards importants qui empêchaient les femmes d'obtenir des services d'avortement; deuxièmement, que ces retards causaient aux femmes de graves torts psychologiques et physiques, et troisièmement, qu'en raison de ces deux facteurs, l'article 251 allait à l'encontre de l'article 7 qui garantissait à chacun le droit à la sécurité de sa personne. M. le juge Dickson et M. le juge Lamer étaient d'accord sur ces points, de même que M. le juge Beetz, M. le juge Estey et M^{me} le juge Wilson.

Que dit le projet de loi C-43 au sujet de l'accès aux services d'avortement? L'ancien ministre de la Justice, Doug Lewis, et la ministre actuelle, Kim Campbell, ont tous deux fait valoir que le projet de loi C-43 sanctionnait le droit à l'avortement et qu'il garantissait aux femmes l'accès aux services d'avortement. C'est faux. L'absence de comité d'avortement thérapeutique ne suffit pas à dissiper les doutes que la Cour suprême du Canada a soulevés au sujet de l'accès dans l'affaire *Morgentaler*. Je vais passer en revue cinq facteurs qui influenceront sur l'accès aux services si le projet de loi C-43 est adopté.

Ma collègue a déjà parlé du premier de façon assez détaillée, car il s'agit de l'existence d'une loi pénale. Qu'est-ce qu'une loi pénale? Par sa nature même, une loi pénale est restrictive. Son seul but est de vous interdire de faire certaines choses. Des sanctions pénales sont imposées aux femmes qui subissent un avortement ainsi qu'aux médecins qui pratiquent l'intervention sans satisfaire aux exigences stipulées dans la loi. Le projet de loi ne garantit aucun droit à l'avortement.

Deuxièmement, le gouvernement insiste beaucoup sur le fait que le projet de loi C-43 fait disparaître les comités d'avortement thérapeutique prévus à l'article 251 et exige simplement que la femme consulte un médecin. Cependant, le projet de loi dresse, lui aussi, des obstacles administratifs qui limitent l'accès à l'avortement et ne fait rien pour remédier aux retards à cause desquels la Cour suprême du Canada a jugé bon d'invalider l'article 251. Par exemple, le projet de loi C-43 n'exige pas que les hôpitaux abolissent leurs comités d'avortement thérapeutique. Il ne prescrit pas le délai dont dispose le médecin pour rendre sa décision. En fait, en exigeant du médecin qu'il fonde son opinion sur les normes généralement admises dans la profession médicale, mais en risquant des poursuites au criminel, on l'incite à continuer à consulter des organismes du même genre que les anciens comités d'avortement thérapeutique.

L'Association médicale canadienne signale, dans le mémoire qu'elle a adressé au Comité de la Chambre des communes qui a étudié le projet de loi C-43, que la crainte de poursuites privées et d'injonctions civiles—et c'est un sujet sur lequel je reviendrai plus tard—risquait fort d'amener les hôpitaux à obliger les médecins à référer la patiente à un psychiatre ou à s'acquitter d'autres formalités administratives avant de prescrire un avortement pour des raisons psychologiques. Si j'étais en mesure de conseiller à un médecin la meilleure façon d'éviter les difficultés avec l'administration hospitalière ou l'Ordre des médecins, je lui dirais de consulter au moins un autre collègue. Il semble bien que les médecins vont désormais demander l'avis d'un psychiatre, ce qui va retarder les choses étant donné

[Text]

which will impose a delay because, in most provinces, you must be referred to a psychiatrist.

The third factor on which I would like to focus is the legislative requirement that physicians form their opinions in accordance with generally accepted medical standards. This requirement in the legislation is promoted by the government as somehow ensuring an even standard of access across the country; but there is no way that this can be the case. The content of generally accepted medical standards is locally determined. A lawyer in Prince Edward Island will not go to Vancouver to find a physician to testify against a physician in Prince Edward Island. To make the most convincing argument possible, he will look for a physician in the same hospital in the same community or in a neighbouring hospital to testify before the court as to the standards of practice in that medical community. A doctor will look for a peer. This is more persuasive to courts. Courts respond to that. It does not matter what forum you are talking about, whether a criminal court, a civil court or a health discipline board, the problem is that opinions vary from place to place.

Given that they appear to be permitted under Bill C-43, these variations in medical standards will perpetuate existing disparities in access to abortion across Canada. As recognized by the Supreme Court of Canada in *Morgentaler*, this pattern of differential access has created pockets in which the need of women for timely access to abortion is already acute. The National Association of Women and the Law submits that the government should give shape to its stated concern for the health of Canadian women by alleviating this need, not by perpetuating its cause.

The fourth factor I would like to address is the question of vagueness in Bill C-43. Bill C-43 is vague and is problematic for two reasons. First, physicians do not know what to do. It is not that they do not know how to exercise their medical judgment in the way they always have; they do not know how to stay out of court, and they are worried about this.

Note that it is a legal decision rather than a medical decision that is demanded of physicians under Bill C-43. They must approach every woman seeking an abortion with the question: Do her circumstances meet the legal requirements for abortion established under the Criminal Code? This is a very different question from those most physicians would ask if faced with a woman in their office requesting an abortion in the absence of Bill C-43.

It is worth noting that the wording in Bill C-43 mirrors that of section 251 in that an abortion will be considered lawful only to the extent that the woman's health or life would be threatened by continuation of the pregnancy. In *Morgentaler*, Chief Justice Dickson questioned the adequacy of this wording to convey to physicians—and in this context Chief Justice Dickson was talking about the therapeutic abortion committee, but it does not make a difference, in our view—a clear idea of when abortion should be legally available. He said:

It is not typically possible for women to know in advance what standard of health will be applied . . . It is no answer to say that "health" is a medical term and that doctors

[Traduction]

que, dans la plupart des provinces, il faut référer la patiente à un psychiatre.

Le troisième facteur est l'obligation, pour les médecins, de se former une opinion selon les normes généralement admises dans la profession médicale. Le gouvernement prétend que cette exigence de la loi garantira un accès plus uniforme dans l'ensemble du pays, mais rien ne permet de l'affirmer. Les normes généralement admises dans la profession médicale sont déterminées au niveau local. Un avocat de l'Île-du-Prince-Édouard n'ira pas à Vancouver pour trouver un médecin prêt à témoigner contre l'un de ses confrères de l'Île-du-Prince-Édouard. Pour pouvoir défendre sa cause de la façon la plus convaincante possible, il cherchera un médecin du même hôpital ou d'un hôpital voisin pour témoigner devant le tribunal quant aux normes généralement admises dans la communauté médicale en question. Un médecin recherchera un confrère. Les tribunaux sont sensibles à ce genre de choses. Peu importe qu'il s'agisse d'un tribunal criminel ou civil ou d'un conseil de discipline, les opinions varient malheureusement d'un endroit à l'autre.

Étant donné que le projet de loi C-43 n'empêchera probablement pas ces variations dans les normes médicales, les disparités qui existent actuellement d'une région à l'autre sur le plan de l'accès vont être maintenues. Comme la Cour suprême du Canada l'a reconnu dans l'affaire *Morgentaler*, en raison de cette situation, les femmes de certaines régions ont grand besoin de services d'avortement rapidement accessibles. L'Association nationale de la femme et du droit estime que le gouvernement devrait montrer, de façon concrète, qu'il se soucie de la santé des femmes canadiennes en satisfaisant à ce besoin au lieu de perpétuer ses causes.

Le quatrième facteur est le libellé trop vague du projet de loi C-43. Cela pose un problème pour deux raisons. Premièrement, les médecins ne savent pas quoi faire. Ils savent évidemment exercer leur jugement sur le plan médical, mais ils ne savent pas comment se protéger contre les poursuites devant les tribunaux et cela les inquiète.

En réalité, le projet de loi C-43 oblige les médecins à prendre une décision qui est davantage d'ordre juridique que d'ordre médical. Ils doivent examiner chaque demande d'avortement en se demandant si la situation de la femme concernée répond aux critères établis dans le Code criminel. Cette question est très différente de celles que la plupart des médecins se poseraient si une femme venait les consulter pour obtenir un avortement en l'absence du projet de loi C-43.

Signalons que le libellé du projet de loi C-43 rejoint celui de l'article 251 en ce sens qu'un avortement sera considéré légal dans la mesure où la santé ou la vie de la femme serait menacée si la grossesse était menée à terme. Dans l'affaire *Morgentaler*, le juge en chef Dickson s'est demandé si ce libellé donnait aux médecins—et il parlait alors des comités d'avortement thérapeutique, mais cela ne change rien—une idée claire des conditions dans lesquelles un avortement serait légal:

Il n'est, en général, pas possible que les femmes sachent à l'avance quelle norme de santé un comité donné appliquera . . . Il ne sert à rien de dire que le terme «santé» est

[Text]

who sit on therapeutic abortion committees must simply exercise their professional judgment. A therapeutic abortion committee is a strange hybrid, part medical committee and part legal committee. . . . When the decision of the therapeutic committee is so directly laden with legal consequences, the absence of any clear legal standard to be applied by the committee in reaching its decision is a serious procedural flaw.

NAWL submits that the simple addition of the phrase "health" includes, for greater certainty, physical, mental and psychological health" does not cure the problem of vagueness identified by Chief Justice Dickson, nor does the fact that it is simply one doctor as opposed to a therapeutic abortion committee that makes this decision. It does not suddenly change the characterization of the decision from a medical/legal decision to a medical decision. It remains a legal decision that the doctor is called upon to make.

The second aspect of vagueness is that Bill C-43 is open to restrictive application by physicians who are motivated by strongly-held religious and political beliefs. NAWL is not suggesting here that physicians should be required by the state to perform abortions when they do not feel it is appropriate. Our objection is that when physicians refuse to perform abortions in the circumstances, they will carry the weight and authority of the state behind them. For example, a physician who responds to a woman seeking an abortion with the statement, "The state will not permit an abortion in these circumstances," will leave the woman with a much more limited view of her options than would a physician who replied instead, "I will not perform abortions because I have a personal belief in the sanctity of human life." The invocation of the criminal law by physicians to advance their personal view that access to abortion should be limited is an abuse of the coercive power of the state.

Bill C-43 provides no safeguards against such abuse, and this failure is inconsistent with the government's stated commitment to protect the health of women and the exercise of their constitutional rights. Evidence led in the Morgentaler case established that, far from being the exception, these abuses occurred routinely under the regime prescribed in section 251, mainly due to the absence of any clear legal standards in the legislation to be applied by physicians when assessing the existence and relative importance of threats to the health or life of the women concerned.

NAWL reiterates that Bill C-43 does not provide women with a prescriptive right or entitlement to abortion. At best, it offers them the opportunity to have a physician consider their circumstances in light of the legislation and possibly—just possibly—exercise that discretion in their favour.

The last topic that I should like to deal with is one of real importance, I think, in light of events of the past few weeks. I refer to the potential for harassment of physicians under Bill C-43. Even before Bill C-43 was passed, the potential that it created for the harassment of physicians was widely recognized. The Canadian Medical Association, in its brief to the Commons committee, noted that the potential for harassment

[Traduction]

un terme médical et que les médecins qui siègent aux comités de l'avortement thérapeutique ne font qu'exercer leur jugement professionnel. Un comité de l'avortement thérapeutique est un hybride étrange, en partie comité médical et en partie comité légal . . . Lorsque la décision du comité de l'avortement thérapeutique a des conséquences juridiques aussi directes, l'absence de norme légale claire à appliquer par le comité pour arriver à sa décision constitue un vice de procédure grave.

L'ANFD trouve que le simple fait d'avoir ajouté la phrase «s'entend notamment de la santé physique, mentale et psychologique» dans le projet de loi C-43 ne résout pas le problème soulevé par le juge en chef Dickson, qui trouve cette disposition trop vague, pas plus que le fait que la décision est prise par un seul médecin plutôt que par un comité d'avortement thérapeutique. Cela ne transforme pas cette décision d'ordre juridique en une décision à caractère médical. C'est toujours une décision juridique que l'on demande au médecin de prendre.

De plus, du fait qu'elles sont vagues, les dispositions du projet de loi C-43 risquent d'être appliquées de façon restrictive par certains médecins qui sont motivés par des croyances religieuses ou des convictions politiques profondes. Notre objection ne porte pas tant sur le refus de certains médecins de pratiquer des avortements pour des raisons de conscience, mais sur la possibilité que ces refus s'appuient sur l'autorité de l'État. Par exemple, un médecin qui répond à une femme désireuse de se faire avorter que «l'État ne permettra pas un avortement dans de telles circonstances» lui laissera beaucoup moins de choix qu'un médecin qui répond plutôt ceci: «Je ne pratiquerai pas d'avortement parce que je crois personnellement que toute vie humaine est sacro-sainte, dès la conception». Si les médecins invoquent le droit pénal pour faire valoir une opinion personnelle, à savoir qu'il faudrait restreindre le recours à l'avortement, c'est un usage abusif du pouvoir coercitif de l'État.

Le projet de loi C-43 n'offre aucune garantie contre de tels abus, ce qui ne concorde pas avec ce que dit le gouvernement lorsqu'il prétend vouloir protéger la santé des femmes et leurs droits constitutionnels. Les témoignages apportés dans l'affaire Morgentaler ont montré que de tels abus se produisaient régulièrement sous le régime de l'article 251, surtout parce que la loi ne contenait aucune norme claire à suivre lorsque les médecins devaient évaluer l'existence et l'importance relatives des risques pour la santé ou la vie des femmes enceintes.

L'ANFD répète que le projet de loi C-43 n'accorde pas aux femmes un droit prescriptif à l'avortement. Au mieux, il leur permet de faire examiner leur situation par un médecin qui tiendra compte des exigences législatives et qui exercera peut-être—je dis bien «peut-être»—son jugement en leur faveur.

Le dernier sujet que je voudrais aborder revêt une importance particulière étant donné les événements de ces dernières semaines. Je veux parler des harcèlements auxquels le projet de loi C-43 risque d'exposer les médecins. Avant l'adoption du projet de loi, tout le monde savait déjà que les médecins risquaient de se faire harceler. L'Association médicale canadienne signalait, dans son mémoire au Comité de la chambre

[Text]

caused by the bill was serious. I should just like to describe for you in detail what they were referring to when they made that statement. First of all, under the proposed legislation, access to abortion, as I am sure you know by now, is dependent upon the existence of an opinion formed by a medical practitioner, using generally accepted medical standards, that the procedure is warranted. Access to abortion would be open to challenge, therefore, on the grounds that either no such opinion was formed or that the opinion was not formed in accordance with generally accepted medical standards.

Challenges in the courts or harassment of physicians can then take two forms. It can take the form of a private prosecution in the criminal courts, or it can take the form of a civil injunction in the civil courts. Any private citizen can lay an information under section 504 of the Criminal Code to prevent the breach of the criminal law. No consent of the Attorney General is required under Bill C-43. It is true that, if and when proceedings are commenced, the provincial Attorney General could intervene and stay proceedings; but there are two problems with this option. The first is that the AG cannot intervene until proceedings have been commenced. The second is that the power to stay is completely dependent on the political will of the AG to intervene at all, which leaves physicians who are in provinces where the political will to intervene might be suspect—and I am referring here to Prince Edward Island and British Columbia—completely exposed to all of the media attention and to all of the threats to their professional reputation. They have no protection from the Attorney General.

It is useless to say that the physician can then turn around and bring a common law suit for malicious prosecution. This is no remedy in these circumstances. The damage cannot be undone. It is damage to one's professional reputation. You can only give the physician money. Not only that, but the physician bears the entire legal cost for bringing this procedure forward, and it is time-consuming. It often takes two to three years to get a civil suit resolved.

The second form in which physicians are open to harassment in the courts is through civil injunctions. These are often referred to as injunctions in aid of criminal prosecution. They are not the same kinds of injunctions that resulted in the Daigle case. In that case, Tremblay attempted to bring an injunction on the grounds that, somehow, he could veto the choice of his partner to an abortion. These are injunctions, rather, that attempt to stop someone from breaching the criminal law. If there is no criminal law in place, this injunction cannot be brought, by definition.

A very important aspect of this kind of injunction is that it is something over which the AG has absolutely no control. You cannot limit access to the civil courts.

It is noteworthy, it seems to me, that, in the information to doctors which the government has distributed to physicians, it admits itself, not openly but by omission, that it has no comfort to give physicians in this respect. They are completely vulnerable, which is why we see the kind of statistics promulgated by the Society of Canadian Obstetricians and Gynaecologists, indicating that 59 per cent of physicians will stop performing

[Traduction]

des communes, qu'il s'agissait là d'un risque très sérieux. Je voudrais vous décrire en détail le genre de harcèlements auxquels elle faisait allusion. Tout d'abord, en vertu du projet de loi, une femme ne peut obtenir un avortement que si son médecin considère que l'intervention est justifiée en fonction des normes généralement admises dans la profession médicale. L'accès à l'avortement peut donc être contesté si le médecin ne s'est pas formé d'avis ou s'il ne l'a pas fait conformément aux normes généralement admises dans la profession médicale.

Les poursuites devant les tribunaux ou le harcèlement peuvent revêtir deux formes. Il peut s'agir de poursuites privées devant les tribunaux criminels ou d'injonctions civiles, devant les tribunaux civils. N'importe quel citoyen peut faire une dénonciation, en vertu de l'article 504 du Code criminel, pour empêcher une infraction au droit pénal. Le projet de loi C-43 ne prévoit pas que le Procureur général doit donner son consentement. Il est vrai qu'une fois les poursuites entamées, le Procureur général de la province peut intervenir pour les surseoir, mais cela présente deux inconvénients. Le premier est qu'il ne peut pas intervenir avant que les poursuites n'aient été entamées. Le deuxième est que le pouvoir de surseoir aux poursuites dépend totalement de sa volonté politique, ce qui laisse les médecins des provinces où cette volonté politique suscite des doutes—et je pense notamment à l'Île-du-Prince-Édouard et à la Colombie-Britannique—totalement exposés à la mauvaise publicité que leur feront les médias et à tout ce qui risque d'entacher leur réputation professionnelle. Le Procureur général ne leur assure aucune protection.

Il est inutile de prétendre que le médecin pourra se retourner en intentant des poursuites au civil pour poursuites mal intentionnées. Il sera trop tard. Sa réputation professionnelle aura subi des torts irréparables. On pourra seulement lui donner de l'argent. Mais par-dessus le marché, le médecin devra intenter ces poursuites à ses frais et sur son temps. Il faut souvent deux à trois ans pour qu'une poursuite au civil aboutisse.

La deuxième forme de harcèlement auquel les médecins sont exposés est l'injonction civile. C'est ce que l'on appelle communément une injonction appuyant une poursuite au criminel. Ce n'est pas le même genre d'injonction que celle qui est à l'origine de l'affaire Daigle. Dans ce cas, Réjean Tremblay a cherché à obtenir une injonction en alléguant qu'il pouvait s'opposer à la décision de son amie de se faire avorter. Les injonctions dont je parle visent plutôt à empêcher quelqu'un d'enfreindre le Code criminel. S'il n'existe aucune loi criminelle, cette injonction ne peut évidemment pas être obtenue.

Il est très important de souligner que le Procureur général n'exerce aucun contrôle sur ce genre d'injonction. Il n'est pas possible de limiter l'accès aux tribunaux civils.

Je crois utile de signaler que, dans la documentation qu'il a distribuée aux médecins, le gouvernement reconnaît implicitement qu'il ne peut offrir aucune garantie aux médecins sur ce plan. Ils sont totalement vulnérables et c'est pourquoi d'après les chiffres fournis par la Société canadienne des obstétriciens et gynécologues, 59 p. 100 des médecins cesseront de pratiquer

[Text]

abortions once this bill becomes law. They are completely vulnerable and they know it.

I think it is useful to point out that all of these factors will be assessed by a court when it attempts to assess whether there are grounds for striking down Bill C-43, when it is eventually brought into law and challenged in the courts, as it will be. All of these factors will be considered by the court when it decides whether the law violates women's right to security of the person under section 7. The effect is that the law, in our submission, is clearly unconstitutional. It clearly constitutes a violation of women's section 7 rights.

That concludes our oral submissions and we would be pleased to entertain questions by the committee.

The Chairman: Thank you very much. Senator Neiman?

Senator Neiman: Thank you. I would just like to revert to one of your earliest comments on the question of using the Canada Health Act or some equivalent to legislate in this field. Over the years, many of us have hoped we could find a way to do this, and we have been routinely told that it is not possible. Last night, the minister mentioned that our present Canada Health Act is really a money-dispensing vehicle and nothing more. I would like your comments on how we can use some other vehicle.

Ms. Kristjanson: I do not know if you have read Sheila Martin's paper prepared for the Canadian Advisory Council on the Status of Women, entitled "Women's Reproductive Health, the Charter and the Canada Health Act", but that is a very thorough analysis of the potential federal use of the Canada Health Act in this area. I would also point out that all I am talking about is fiscal pressure, as happened in the extra-billing situation, a simple threat to restrict funding to provincial health programs when they do not provide equitable access to abortion services. I agree that all it is is fiscal pressure.

Senator Beaudoin: My question is on the legality. You have made an exposé of the legal principles, and I found that very interesting, but I would like to know a little more from you on one point. It is on the question of occupying the field for the federal authority. Obviously, there are two theses. Some say we should not intervene and others say we should intervene. If we do not intervene, that is the end of it, and that is one solution. If we do intervene, I take it that you agree that it is probably uniquely under section 91.27 of the B.N.A. Act relating to of the Criminal Code. This, of course, raises the whole point of section 7 of the Charter.

Are you saying that Bill C-43 is not proper? Is intervention by the state possible? Mr. Justice Beetz and Madam Justice Wilson said that the state may intervene. I gather from what you have said that that is not the proper way. Is that what you had in mind? I am wondering whether or not the field is occupied.

Senator Spivak: There should be a law.

Senator Beaudoin: That is the first thesis, law or no law. If there should be a law, you say this is not the proper law.

[Traduction]

des avortements dès que ce projet de loi aura force de loi. Ils sont totalement vulnérables et ils le savent.

Je crois utile de souligner qu'un tribunal examinera tous ces facteurs lorsqu'il cherchera à établir s'il y a lieu d'invalider le projet de loi C-43 lorsqu'il sera contesté devant les tribunaux. Il tiendra compte de tous ces facteurs pour décider si la loi viole l'article 7 qui garantit à la femme le droit à la sécurité de sa personne. À notre avis, cette loi est tout à fait inconstitutionnelle. Elle viole sans aucun doute les droits que l'article 7 reconnaît aux femmes.

Voilà qui termine notre exposé et nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Sénateur Neiman?

Le sénateur Neiman: Merci. Je voudrais en revenir à vos commentaires concernant le recours à la Loi canadienne sur la santé ou une loi équivalente pour légiférer dans ce domaine. Au cours des années, nous avons été nombreux à espérer que ce serait possible, mais on nous a toujours répondu qu'il n'en était rien. Hier soir, la ministre a mentionné que la Loi canadienne sur la santé ne représentait rien d'autre qu'un pouvoir de dépenser. Je voudrais savoir si, selon vous, nous pourrions utiliser d'autres lois.

Mme Kristjanson: J'ignore si vous avez lu le document que Sheila Martin a préparé pour le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme et qui s'intitule: «Women's Reproductive Health, The Charter and the Canada Health Act». Il s'agit d'une analyse qui examine en profondeur la possibilité de recourir à la Loi canadienne sur la santé dans ce domaine. Je tiens à souligner que je parle seulement d'exercer des pressions sur le plan financier, comme le gouvernement l'a fait pour le dépassement d'honoraires. Il suffit simplement de menacer les provinces de limiter le financement des programmes de santé si elles n'assurent pas un accès équitable aux services d'avortement. En fait, il s'agit seulement de pressions d'ordre financier.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur la légalité. Vous avez présenté un exposé fort intéressant des principes juridiques, mais je voudrais en savoir plus sur la possibilité d'occuper ce champ de compétence. Il y a deux écoles de pensées. Selon certains, nous ne devrions pas intervenir tandis que d'autres pensent le contraire. Si nous n'intervenons pas, le problème s'arrête-là. Par contre, si nous intervenons, vous serez sans doute d'accord pour dire que ce sera uniquement en vertu de l'article 91.27 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique concernant le Code criminel. Cela soulève, bien sûr, la question de l'article 7 de la Charte.

Voulez-vous dire que le projet de loi C-43 n'est pas constitutionnel? L'État peut-il intervenir? Le juge Beetz et M^{me} le juge Wilson ont déclaré qu'il le pouvait. Vous semblez dire que ce n'est pas la bonne façon de procéder. Ai-je bien compris?

Le sénateur Spivak: Il faut légiférer.

Le sénateur Beaudoin: C'est la première question à se poser, faut-il légiférer ou non. S'il le faut, vous estimez que cette loi n'est pas la bonne.

[Text]

Ms. Kristjanson: That is correct. In terms of occupying the field, what we are saying is that we cannot occupy the field by criminalizing abortion in this fashion, because the provincial governments still have a wide degree of latitude within their own areas of jurisdiction. So if you are purporting to occupy the field, this is not the right kind of law for that. One potential is to use the "peace, order and good government" power, for example, to legislate equitable access. Obviously we have not gone into that.

Senator Beaudoin: But you must realize that the residual clause is debatable in that field. I read all of the articles of my colleagues in the constitutional field, and they all say there is a doubt.

Ms. Stoltz: But it seems that the court is moving toward a position where the "peace, order and good government" power could be used, and I would refer you to *Crown Zellerbach*.

Senator Beaudoin: That is the dimension doctrine. I know what you want, so you have answered my question.

Senator Haidasz: No doubt you have read and reread the Supreme Court decision on *Morgentaler*. I suppose you have also read the proceedings of the House of Commons legislative committee which studied Bill C-43. Dr. LeJeune, who is a world-eminent geneticist from Paris, France, appeared before the House of Commons committee and stated that life begins at conception and that the fetus is a human being. In criticizing Bill C-43 he went on to say that the bill would even permit an abortion in the eighth or ninth month, which he said was infanticide.

Then we come to the Supreme Court decision, and you will recall that Mr. Justices Beetz and Estey said that the primary objective of the criminal law on abortion is the protection of the fetus, and this objective does relate to concerns which are pressing and substantial in a free and democratic society and which, pursuant to section 1 of the Charter, justify reasonable limits to be put on a woman's right to security of person.

What are your comments with respect to these statements?

Ms. Stoltz: That is a difficult question, and I will try to answer it as quickly as I can. It seems to me that the question of whether or not a fetus is a human being is not a scientific question, but a social question.

Senator Haidasz: Do you really believe that? It is an uncontested scientific fact that the fetus is a human being. That was even uncontested in the hearings between Borowski and the Queen.

Ms. Stoltz: It is not uncontested. In the context of reproductive technology, it is clear that, in certain circumstances, scientists are prepared to look at human life as easily destroyed. An embryo that is four days old is no different, in my view, than an embryo that is three months old. We see them being washed down the sink.

Senator Haidasz: There is a vast difference. You are behind in the science of embryology.

[Traduction]

Mme Kristjanson: En effet. Pour ce qui est d'occuper le champ de compétence, nous estimons qu'il n'est pas possible de le faire en criminalisant l'avortement de cette façon étant donné que le gouvernement fédéral conserve une grande marge de manœuvre dans ses propres sphères de compétence. Par conséquent, si vous voulez monopoliser les pouvoirs en matière d'avortement, cette loi n'est pas la bonne. Une possibilité consisterait à se servir du pouvoir d'établir «la paix, l'ordre et un bon gouvernement» pour garantir un accès équitable. Cela n'a pas été fait.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous devez vous rendre compte que la clause résiduelle est discutable. J'ai lu tous les articles publiés par mes collègues dans le domaine constitutionnel et tous disent qu'il y a un doute.

Mme Stoltz: Mais il semble que les tribunaux sont de plus en plus d'avis que le pouvoir d'établir «la paix, l'ordre et un bon gouvernement» pourrait être utilisé. Il suffit de vous reporter à l'affaire *Zellerbach*.

Le sénateur Beaudoin: C'est la doctrine de la dimension. Je comprends ce que vous voulez dire et vous avez répondu à ma question.

Le sénateur Haidasz: Vous avez certainement lu et relu l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Morgentaler*. Sans doute avez-vous lu également les délibérations du Comité législatif de la Chambre des communes qui a étudié le projet de loi C-43. Le Dr Lejeune, qui est un éminent généticien de Paris, a comparu devant le Comité de la Chambre des communes où il a déclaré que la vie commençait dès la conception et que le fœtus était un être humain. En critiquant le projet de loi C-43, il a ajouté qu'il permettrait de pratiquer un avortement même le huitième ou le neuvième mois ce qui serait, selon lui, un infanticide.

Pour revenir à l'arrêt de la Cour suprême, les juges Beetz et Estey ont déclaré que le droit pénal régisant l'avortement visait avant tout à protéger le fœtus, qu'il s'agit là d'un objectif important dans une société libre et démocratique et qui, conformément à l'article 1 de la Charte, justifie qu'on limite de façon raisonnable le droit de la femme à la sécurité de sa personne.

Que pensez-vous de ces déclarations?

Mme Stoltz: C'est une question complexe à laquelle j'essaierai de répondre le plus brièvement possible. À mon avis, la question de savoir si un fœtus est oui non un être humain est une question non pas scientifique, mais sociale.

Le sénateur Haidasz: Le croyez-vous vraiment? C'est un fait scientifique incontesté que le fœtus est un être humain. Ce fait n'a même pas été incontesté lors des audiences entre Borowski et la Reine.

Mme Stoltz: Il n'est pas incontesté. Dans le contexte de la procréatique, les chercheurs considèrent que, dans certaines circonstances, la vie humaine peut être facilement détruite. Les embryons de quatre jours ne diffèrent en rien, selon moi, des embryons de trois mois. Et pourtant, on les envoie dans les tuyaux d'égout.

Le sénateur Haidasz: Ce n'est pas du tout la même chose. Vous n'êtes pas au courant des progrès de l'embryologie.

[Text]

Ms. Kristjanson: But your position was that life begins at conception, and ours is that this government recognizes many situations. It allows certain forms of experimentation. We have frozen embryos, and we treat them all differently. In this context, our priority is the woman's right to choose.

Senator Haidasz: You also have to balance the rights of the fetus. As I stated, Mr. Justices Beetz and Estey, in their decision, said that the primary objective of the criminal law on abortion is the protection of the fetus, and this objective relates to the concerns that are pressing and substantial in a free and democratic society. In other words, you are espousing the killing of a human being; you do not care about him, you only care about what you say is the right of the pregnant woman. I disagree with you thoroughly. I am appalled at your testimony. Statistics Canada revealed that 72,693 abortions were reported in 1988—these were only abortions that were reported to them. Also, 13,271 women were repeating abortions for up to the fourth time.

The Chairman: Senator Haidasz, I do not want to take away from your right to question, but we do not want to get into a debate. Some of these questions may be valid, and the witnesses may want to send a reply back, for instance, with respect to your first question. I was hoping that senators would not get into a debate with the witnesses. I was hoping they would put a question to them and have them respond.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, I am asking questions, which is my right. That is why I am here, to ask questions of the witnesses. The witnesses have a duty to reply to our questions. That is the whole purpose of a committee of the Senate.

The Chairman: Absolutely, but you are putting a lot of data to the witnesses.

Senator Haidasz: How can I substantiate my questions if I do not provide them with background information?

The Chairman: You may ask a question. My preference is, and I think it is that of the committee, that we do not debate with the witnesses.

Senator Haidasz: With all due respect, Mr. Chairman, I am not debating. I am trying to state medical, scientific facts, and I am asking for the position of the witnesses with respect to them.

The Chairman: Ask them what their position is, then.

Senator Haidasz: What is your position on the judgement of Mr. Justices Beetz and Estey that the primary objective of the criminal law is the protection of the fetus?

Ms. Kristjanson: In doing a Charter analysis, you find that a right has been violated. In this case it was the personal autonomy rights of women and the right to bodily integrity. Then you find the purpose of the law that restricts it and determine whether or not the government purpose was important enough to justify restricting abortion rights. The court

[Traduction]

Mme Kristjanson: Mais vous considérez que la vie commence dès la conception et nous estimons, quant à nous, que le gouvernement reconnaît l'existence de toutes sortes de situations différentes. Il autorise certaines formes d'expérimentation. Des embryons peuvent être congelés et ils sont alors traités différemment. Dans ce contexte, nous estimons primordial que la femme ait le droit de choisir.

Le sénateur Haidasz: Il faut également tenir compte des droits du fœtus. Comme je l'ai dit, les juges Beetz et Estey ont déclaré que le droit pénal régissant l'avortement visait avant tout à protéger le fœtus et qu'il s'agissait là d'un objectif important dans une société libre et démocratique. Autrement dit, vous souscrivez au meurtre d'un être humain. Vous ne vous souciez aucunement de son sort et vous vous préoccupez uniquement de ce que vous dites être le droit de la femme enceinte. Je ne suis pas du tout d'accord avec vous. Vos propos me sidèrent. Statistique Canada a révélé qu'en 1988, 72 693 avortements avaient été déclarés—et il y en a sans doute eu d'autres. De plus, 13 271 de ces femmes n'en étaient pas à leur premier avortement et pour certaines d'entre elles, il s'agissait du quatrième.

Le président: Sénateur Haidasz, vous avez le droit de poser des questions, mais pas celui de vous lancer dans une discussion. Certaines de ces questions sont peut-être valides et les témoins voudront peut-être y répondre, par exemple pour ce qui est de la première. J'espérais que les sénateurs n'allaient pas se lancer dans une discussion avec les témoins. J'espérais qu'ils se contenteraient de leur poser une question et d'attendre la réponse.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, je pose des questions, comme j'en ai le droit. Je suis ici pour poser des questions aux témoins. Ces derniers ont le devoir d'y répondre. Tel est le but des comités du Sénat.

Le président: Certainement, mais vous présentez toutes sortes de données aux témoins.

Le sénateur Haidasz: Comment puis-je justifier mes questions si je ne les replace pas dans leur contexte?

Le président: Vous pouvez poser une question. Je préfère toutefois, et je suis sûr que le Comité partage mon avis, que nous n'entamions pas de discussion avec les témoins.

Le sénateur Haidasz: En toute déférence, monsieur le président, je ne suis pas en train de discuter. J'essaie d'énoncer des faits médicaux et scientifiques et j'aimerais savoir ce que les témoins en pensent.

Le président: Dans ces conditions, demandez-leur ce qu'ils en pensent.

Le sénateur Haidasz: Que pensez-vous de la décision rendue par les juges Beetz et Estey selon laquelle le droit pénal vise avant tout à protéger le fœtus?

Mme Kristjanson: Si l'on examine la question au regard de la Charte, on constate qu'un droit a été enfreint. Il s'agissait en l'occurrence du droit des femmes à l'autonomie personnelle et à disposer de leur corps. Vous trouvez ensuite l'objet de la législation qui limite ce droit et déterminez si l'objectif poursuivi par le gouvernement était ou non assez important pour

[Text]

said that the government said that the criminal law purpose of protection of the fetus is important. It then asked if that criminal law purpose of fetal protection was important enough to outweigh the woman's right to choose. The court in *Morgentaler* said "Not in this context". In the context of section 251, it was more important to protect the section 7 rights of women, so it struck down the law. That is the reason why the federal government says it can legislate to protect the fetus, but the *Morgentaler* decision revealed that you have to balance those two interests. The court said that the balance in the last bill was improper, and in our brief we say that the balance in this bill is improper. That is my answer.

Senator Haidasz: I say that there is no balance between the right of the fetus and the right of the pregnant woman in your presentation and principles.

The Chairman: Senator Spivak.

Senator Spivak: I would like to thank you for your brief. It was most comprehensive.

Following on Senator Beaudoin's questions, I should like to make your position crystal clear. Is it your position that no law is better than this law or that another law might be better?

I did not understand very well your argument about the nature of the medical decision. You said that the characteristic of the decision was medico-legal, and not medical. How does this differ from other decisions that doctors make which are medical but then subject to malpractice suits? Could you explain the distinction?

Ms. Kristjanson: I will answer the first question very quickly. Our concern is that the provinces might try to restrict access. Given contemporary constitutional jurisprudence, this federal criminal law will not prevent valid provincial regulation of abortion services. Our position is that no law is better. We do not need it to prevent the provinces from invalid criminal exercise, and it cannot restrict valid provincial exercise.

Senator Spivak: Your advice is that the federal government not proceed with a criminal law but use the Canada Health Act as a stick and a carrot?

Ms. Kristjanson: That is correct.

Ms. Stoltz: I would like to answer your second question. The point that I was trying to make is that it is a legal decision insofar as the doctor's decision carries criminal consequences. The doctor is in the position of enforcing the criminal law, almost like a police officer.

It is true that decisions by physicians carry legal consequences all the time. To the extent that a physician makes a decision that might be characterized as negligent, that physi-

[Traduction]

justifier la limitation des droits à l'avortement. Le tribunal a déclaré que le gouvernement accordait une grande importance à l'objectif du droit pénal en matière de protection du foetus. Puis il a demandé si cet objectif du droit pénal était assez important pour outrepasser le droit qu'a la femme de choisir. Dans l'affaire *Morgentaler*, le tribunal a déclaré: «Pas dans ce contexte». Dans le contexte de l'article 151, il importait davantage de protéger les droits des femmes prévus à l'article 7, et le tribunal a donc déclaré cet article invalide. C'est pourquoi le gouvernement fédéral prétend qu'il peut légiférer pour protéger le foetus, mais la décision rendue dans l'affaire *Morgentaler* a révélé qu'il fallait concilier ces deux intérêts. Le tribunal a déclaré que ce n'était pas le cas des dispositions du dernier projet de loi, et dans notre mémoire, nous soutenons que le projet de loi à l'étude ne les concilie pas non plus. Voilà ma réponse.

Le sénateur Haidasz: Je soutiens que vous ne conciliez pas le droit du foetus et celui de la femme enceinte dans les principes que vous énoncez et dans l'exposé que vous venez de faire.

Le président: Sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: Je tiens à vous remercier de votre mémoire qui était très exhaustif.

Pour faire suite aux questions du sénateur Beaudoin, j'aimerais que votre position soit très claire. Êtes-vous d'avis qu'aucune loi ne vaut mieux que le projet de loi à l'étude ou serait-il possible de proposer une meilleure mesure législative?

Je n'ai pas très bien compris votre argument au sujet de la nature de la décision médicale. Vous avez dit qu'il s'agissait d'une décision médicale et juridique et pas simplement médicale. En quoi cela est-il différent des autres décisions d'ordre médical que prennent les médecins, mais qui font par la suite l'objet de poursuites pour faute professionnelle? Pouvez-vous nous expliquer cette distinction?

Mme Kristjanson: Je vais répondre d'abord très rapidement à la première question. Nous craignons que les provinces ne cherchent à limiter l'accès. Compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle récente, cette loi pénale fédérale n'empêchera pas les provinces de réglementer comme bon leur semble les services d'avortement. A notre avis, il est impossible d'améliorer ce genre de loi. Elle n'aura pas pour effet d'empêcher les provinces d'adopter des dispositions pénales invalides et elle ne pourra pas limiter l'exercice de ce pouvoir par les provinces.

Le sénateur Spivak: Vous recommandez donc au gouvernement fédéral de ne pas avoir recours au droit pénal, mais plutôt à la Loi canadienne sur la santé, c'est-à-dire user davantage de la carotte que du bâton?

Mme Kristjanson: C'est exact.

Mme Stoltz: Je tiens à répondre à votre deuxième question. Ce que j'ai essayé de vous faire comprendre, c'est qu'il s'agit d'une décision juridique dans la mesure où la décision prise par le médecin entraîne des conséquences criminelles. Le médecin est en mesure d'appliquer le droit pénal, presque au même titre qu'un agent de police.

En vérité, les décisions prises par les médecins entraînent toujours des conséquences juridiques. Dans la mesure où un médecin prend une décision que l'on pourrait qualifier de

[Text]

cian will be held liable at law. It is no different when it comes to abortion. A physician who negligently practices an abortion will be held liable in the civil courts. However, we are trying to draw the attention of the committee to the fact that it is inappropriate to place a physician in the position of a police officer responsible for enforcing the criminal law.

Senator Beaudoin: I should like to ask a supplementary question. Under what basis is the federal authority intervening under the Canada Health Act, which is not a criminal law? Is it peace, order and good government? We all know that health is primarily a provincial matter.

Ms. Kristjanson: That is the problem with the federal government trying to do anything. As I said, our concern is with ensuring access, and that seems to be a very difficult concept for the federal government.

Senator Beaudoin: No doubt it is.

Ms. Kristjanson: We can see the federal government threatening to withhold funds from provinces which improperly restrict abortion services. We would argue that they could do that through the Canada Health Act. You do not have the constitutional jurisdiction but, through the use of the federal spending power, you do have that stick and carrot. That is the solution under the Canada Health Act.

Senator Beaudoin: A moment ago you mentioned the other federal power of peace, order and good government. I am not sure that that would apply. That is debatable.

Ms. Kristjanson: Exactly.

The Chairman: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: I am interested in uses of criminal law. We all agree that criminal law can be used for certain questions of public morality, and it is your suggestion that it should not be used for other questions of public morality. I believe we all agree that the issue of abortion is a question of public morality. Whether or not it should be legislated is another question.

Ms. Kristjanson: I understand what you are arguing. My question was with respect to developing principles of criminal liability. Historically, the criminal law power is used to enforce morality, but what we have seen in our society is an unwillingness to use criminal law and the recognition that it should only be used as a last resort. If there are problems, we should deal with them in other ways. That is our position.

Senator Grafstein: I understand that, but we all agree that this is within the purview of public morality and that the Criminal Code deals with questions of public morality. You agree that the provinces cannot intervene because this is part of public morality. Therefore, you argue that it is not neces-

[Traduction]

négligence, il sera responsable selon la loi. Il en va de même pour un avortement. Un médecin qui fait preuve de négligence lorsqu'il pratique un avortement sera tenu responsable devant les tribunaux civils. Toutefois, nous essayons de signaler au Comité qu'il est inadmissible de mettre un médecin à la place d'un agent de police chargé de l'application du droit pénal.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais poser une question supplémentaire. Selon quel critère les autorités fédérales interviennent-elles en vertu de la Loi canadienne sur la santé, qui ne relève pas du droit pénal? Est-ce pour maintenir l'ordre public et un bon gouvernement? Nous savons tous que la santé est essentiellement du ressort des provinces.

Mme Kristjanson: C'est le problème qui se pose chaque fois que le gouvernement fédéral essaie de faire quelque chose. Je le répète, nous nous préoccupons avant tout de l'accès au service, ce qui pose de sérieux problèmes au gouvernement fédéral.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne fait aucun doute.

Mme Kristjanson: À notre avis, le gouvernement fédéral pourrait menacer les provinces de retenir les fonds qu'il leur alloue si elles limitent de façon injustifiée l'accès aux services d'avortement. Nous soutenons qu'il pourrait très bien le faire en vertu de la Loi canadienne sur la santé. Le gouvernement fédéral n'a pas de compétence constitutionnelle, mais en usant de ses pouvoirs en matière de dépenses fédérales, il peut exercer une influence. Voilà la solution qu'offre le recours à la Loi canadienne sur la santé.

Le sénateur Beaudoin: Il y a un instant. Vous avez parlé des autres pouvoirs du gouvernement fédéral en matière d'ordre public et de bon gouvernement. Je ne suis pas certain qu'ils soient pertinents. C'est discutable.

Mme Kristjanson: Exactement.

Le président: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Je m'intéresse au recours au droit pénal. Nous convenons tous que celui-ci peut-être utilisé dans certains cas où la moralité publique est remise en question et vous proposez de ne pas l'invoquer pour d'autres questions qui touchent là la moralité publique. Nous convenons tous, je suppose, que la question de l'avortement est liée à la moralité publique. De là à savoir si elle doit être prévue dans la loi, c'est une autre affaire.

Mme Kristjanson: Je comprends ce que vous voulez dire. Je parlais de l'élaboration de principes de responsabilité criminelle. Depuis toujours on a recours au pouvoir du droit pénal pour faire respecter la moralité, mais nous avons constaté que notre société n'est pas prête à invoquer le droit pénal, car elle estime qu'il doit s'agir d'une mesure de dernier recours. Si des problèmes se posent, il faut essayer de les résoudre par d'autres moyens. Voilà notre position.

Le sénateur Grafstein: Je comprends, mais nous convenons tous que cette question relève de la moralité publique et que le Code criminel prévoit des dispositions à cet égard. Vous reconnaissez que les provinces ne peuvent pas intervenir parce que cette question touche à la moralité publique. En conséquence, vous soutenez qu'il est inutile de légiférer, car cette question

[Text]

sary to legislate because, whether or not it is occupied precisely, it is a question of federal jurisdiction.

Ms. Kristjanson: Yes.

Ms. Stoltz: It is historically viewed as a question of morality.

Senator Grafstein: I should like to deal with the question of public morality for a moment. Let me put a proposition to you. Should a woman who has choice be allowed the choice to induce by herself her own abortion? Having in mind what Mr. Justice Dickson said and Madam Justice Wilson said, should a woman be allowed to induce her own abortion by herself, without any medical aid or assistance?

Ms. Kristjanson: Bill C-43 would find that woman guilty of an offence. Self-inducing an abortion makes her guilty. In the absence of a criminal law, most women will try to seek regulated health services.

Senator Grafstein: That is not my question.

Ms. Kristjanson: Do I think women should be allowed? I suppose they should. I do not think it should be outlawed by the state. However, I do not think that such practices should be encouraged. There should be medical services to ensure that women do not have to resort to that desperate measure, but I do not think it is a criminal act. It is not immoral. To me it is a sign of desperation.

Senator Grafstein: Is it a question of public morality that a woman should not be allowed to terminate her own pregnancy?

Ms. Kristjanson: Do not forget, everything that our society thinks is immoral is not in the Criminal Code. We should reserve the Criminal Code for those offences which are most seriously wrong.

Senator Grafstein: You are missing my point. At this moment, I am not asking what the nature of the legislation should be. I am just dealing with it as a question of public morality, whether or not one legislates it.

I thank you for your brief because it is very thorough and it sets out, at least for me, the issues in good form. I am interested in the question of public philosophy because law deals not only with law that is legislated but how people perceive law and what should or should not be law. You have made the argument that the Criminal Code is there, but that we should not use the Criminal Code except as a last resort. I am not dealing with that question.

I am interested in your philosophic approach. To my mind, this is not simply a matter of social policy. It is a question of philosophy. That is why we have a conflict. I am interested in your association's public philosophy. I have tried to put it to you on the basis of this instance. I am interested in what is your sense of public morality. Should a woman be allowed, on her own, to induce or terminate her own abortion?

Ms. Kristjanson: The answer is yes. It is not immoral.

[Traduction]

relève de la compétence du gouvernement fédéral, que celui-ci l'exerce ou non.

Mme Kristjanson: En effet.

Mme Stoltz: On considère depuis toujours l'avortement comme une question de moralité.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais traiter pendant un instant de cette question de moralité publique. Permettez-moi de vous poser une question. Une femme qui a le choix devrait-elle avoir la possibilité de pratiquer elle-même son avortement? Compte tenu des déclarations de M. le juge Dixon et de M^{me} le juge Wilson, faut-il autoriser une femme à pratiquer elle-même un avortement, sans la moindre aide médicale?

Mme Kristjanson: En vertu du projet de loi C-43, cette femme sera coupable d'une infraction. Si elle s'avorte elle-même, elle devient coupable. Si l'avortement n'est pas criminalisé, la plupart des femmes s'adresseront à des services de santé réglementés.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas ma question.

Mme Kristjanson: Vous me demandez si on doit autoriser une femme à faire ce genre de chose? Je suppose que oui. L'État ne doit pas déclarer cet acte illégal. Je ne pense pas qu'il faille non plus encourager les femmes à le faire. Il faut prévoir des services médicaux pour garantir que les femmes ne soient pas obligées de recourir à cet acte désespéré, mais il n'y a pas lieu de le criminaliser. Ce n'est pas immoral. À mon avis, c'est plutôt un geste de désespoir.

Le sénateur Grafstein: Est-ce au nom de la moralité publique qu'il faut interdire à une femme d'interrompre sa propre grossesse?

Mme Kristjanson: Il ne faut pas oublier que tout ce qui paraît immoral à notre société n'est pas prévu dans le Code criminel. Nous devrions réserver celui-ci aux infractions très graves.

Le sénateur Grafstein: Vous ne comprenez pas ce que je veux dire. Ma question ne porte pas sur la nature de la loi. Je parle simplement de la moralité publique, qu'elle soit ou non prévue dans la loi.

Je vous remercie de votre mémoire car il est très complet et présente les problèmes de façon claire, du moins à mes yeux. Je m'intéresse à la question de la mentalité publique, car le droit ne se limite pas aux lois adoptées, mais il inclut la perception que les gens ont du droit et de ce qui, à leur avis, devrait ou non être légiféré. Vous avez expliqué que le Code criminel existe, mais que nous ne devrions pas l'invoquer, sauf en dernier recours. Je ne reviens pas sur cet aspect de la question.

Je m'intéresse à l'idéal que vous poursuivez. À mon avis, il ne s'agit pas simplement d'une question de politique sociale, mais bien de principe. C'est pourquoi nous ne sommes pas d'accord. J'aimerais connaître les principes de votre association. J'ai essayé de vous poser la question en citant cet exemple. J'aimerais savoir comment vous concevez la moralité publique. Faut-il autoriser une femme à s'avorter elle-même pour interrompre sa grossesse?

Mme Kristjanson: Ma réponse est oui. Ce n'est pas immoral.

[Text]

Senator Grafstein: Is the question of public morality answered by the question of individual choice?

Ms. Kristjanson: Yes.

Senator Fairbairn: Given the tenor of your submission to us, you recommend that there be no legislation. However, the minister has indicated on a number of occasions, including last night, that Parliament has the responsibility to find common ground or consensus on these kinds of issues.

Before this bill should become law, if it did, should it be sent by the government to the Supreme Court for a test on its constitutionality?

Ms. Stoltz: We would be prepared to recommend that. Normally it takes some time to generate the kind of evidence that is necessary to properly argue a constitutional question on the grounds that the law violates the Charter. However, in this case it seems that physicians have responded so quickly to the threatened impact of the law that it has made clear the situation of deprivation of access. So we have sufficient evidence to recommend that a reference go before the Supreme Court of Canada.

I would like to deal for a moment with the question of whether the government has exercised its responsibility to find some kind of compromise. It is true that, on its face, Bill C-43 looks like a compromise. It looks like it gives the pro-choice faction something and it looks like it gives the pro-life faction something, but in fact it does not. I think that the bill is heavily weighted in favour of the pro-life side to the extent that it really restricts access and physicians are withdrawing services. So in my mind, it is not a responsible compromise.

The Chairman: I want to thank both of you for your excellent presentation. It is unfortunate that we do not have more time because your testimony has been very interesting.

We will take a short recess before we hear from Dr. Morgentaler.

—Recess.

The Chairman: Honourable Senators, our next witness is Dr. Henry Morgentaler, who needs no introduction on this subject. We have a brief from the Humanist Association of Canada. Dr. Morgentaler, are you appearing in your own right or are you appearing on behalf of the Humanist Association of Canada?

Dr. Henry Morgentaler, Humanist Association of Canada: I am appearing on behalf of the Humanist Association of Canada, together with Ms. Blodwen Piercy, who is the past president of the association. I am also a past president of the association. I am also appearing on my own behalf.

The Chairman: Thank you. I also want to thank Dr. Morgentaler for appearing this morning on such short notice as a result of a cancellation. Dr. Morgentaler, please proceed with your presentation.

Dr. Morgentaler: Mr. Chairman, distinguished senators, we present this brief in the name of the Humanist Association of Canada, asking the Senate to defeat Bill C-43. The Humanist

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: La question du choix personnel répond-elle à celle de la moralité publique?

Mme Kristjanson: Oui.

La sénatrice Fairbairn: Si j'en crois la teneur de votre mémoire, vous nous recommandez de n'adopter aucune loi. Toutefois, la ministre a déclaré à diverses reprises, et notamment hier soir, que le Parlement est tenu de trouver un terrain d'entente ou de réaliser un consensus à l'égard de ce genre de questions.

Avant que le projet de loi ne prenne force de loi, si c'est le cas, le gouvernement devrait-il le renvoyer à la Cour suprême pour qu'elle en examine la constitutionnalité?

Mme Stoltz: Nous serions disposés à faire une telle recommandation. Il faut généralement un certain temps pour recueillir le genre de preuves nécessaires à la contestation d'une question constitutionnelle fondée sur les motifs que la loi enfreint la Charte. Toutefois, en l'occurrence, les médecins ont apparemment réagi si rapidement aux répercussions éventuelles de la loi que de toute évidence, l'accès à l'avortement sera limité. Nous avons donc suffisamment de preuves pour recommander le renvoi de la question à la Cour suprême du Canada.

Je voudrais me pencher pendant un instant sur la question de savoir si le gouvernement a assumé sa responsabilité en vue de trouver un compromis. Il est fait que, à première vue, le projet de loi C-43 a l'air d'un compromis. Il donne l'impression de faire des concessions à la fois aux partisans du libre choix et aux groupes pro-vie mais, en fait, ce n'est pas le cas. À mon avis, le projet de loi penche lourdement en faveur du dernier groupe dans la mesure où il limite en réalité l'accès à l'avortement et que les médecins refusent d'assurer ces services. Il ne s'agit donc pas, à mon avis, d'un compromis sérieux.

Le président: Je tiens à vous remercier toutes deux de votre excellente présentation. Il est regrettable que nous n'ayons pas plus de temps, car votre témoignage était des plus intéressants.

Nous allons faire une courte pause avant d'entendre le Dr Morgentaler.

Courte pause.

Le président: Honorables sénateurs, notre témoin suivant est le Dr Henry Morgentaler, qu'il est inutile de présenter. Nous avons reçu un mémoire de l'Association humaniste du Canada. Docteur Morgentaler, comparez-vous à titre individuel ou représentez-vous l'Association humaniste du Canada?

M. Morgentaler, Association humaniste du Canada: Je comparais au nom de l'Association humaniste du Canada, accompagné de Mme Blodwen Piercy, présidente sortante de l'Association. Je suis également un ancien président de cette association. Je comparais en outre en mon propre nom.

Le président: Merci. Je tiens également à remercier le Dr Morgentaler d'avoir comparu ce matin avec si peu de préavis, dû à une annulation. Docteur Morgentaler, veuillez nous présenter votre exposé.

M. Morgentaler: Monsieur le président, éminents sénateurs, nous présentons ce mémoire au nom de l'Association humaniste du Canada pour demander au Sénat de rejeter le projet

[Text]

Association of Canada presented a brief to Parliament dealing with abortion law on October 19, 1967, 23 years ago. At that time the humanist movement in Canada was the first to proclaim that women should have access to abortion as their right, not their privilege. It was a historic brief for me.

It changed my own life when I decided that it was my moral obligation to help women obtain safe medical abortions in spite of and in defiance of existing law, which was then section 251 of the Criminal Code. The ensuing long, legal saga eventually resulted in the Supreme Court of Canada decision of January 28, 1988 which established women's rights to abortion as a Charter-protected right ushering in a new era of recognition of women as equal, responsible and autonomous persons. The dignity and self-esteem of Canadian women was bolstered by the Supreme Court decision, and it could be seen as a milestone in the advancement and progression of women's rights to equality and a recognition of women as responsible persons entitled to make choices regarding reproduction without interference by the state or an agent designated by the state.

Bill C-43 takes Canadian women back to a state of inferiority and inequality in that it takes away the decision-making power invested in outsiders—doctors in this instance—and even though most doctors are responsible people, they are not trained to make moral choices for others. Even if they were, they should not have the power to grant or veto a woman's decision to terminate a pregnancy. Such a choice belongs to the woman concerned—usually taken jointly with the man in her life, if he is present and the relationship is good—and is in the nature of a moral decision belonging to the individual. The state, in the words of Supreme Court of Canada Justice Bertha Wilson, "... may not like some individual moral choices but it has to respect them in a democratic state. To take away such a decision from women and to place it in the hands of strangers, even the most benevolent, is an insult to the dignity and autonomy of women and is, most likely, unconstitutional according to the *Morgentaler* decision of the Supreme Court of Canada."

Another insult to the dignity and self-esteem of Canadian women is the recriminalization of abortion. Freely chosen abortion is often a difficult decision, but when made for various reasons it reflects the perception based on individual circumstances that the time is not propitious to undertake the enormous responsibilities of motherhood. Knowing of the importance of good nurturing and mothering, which is essential for the full development of healthy, emotional attitudes in children, we have to conclude that the option exercised in favour of abortion is a responsible, ethical and moral decision.

To pretend that abortion is a crime and to put it again into the Criminal Code is a completely unjustified and unwarranted assault on the dignity and autonomy of women. In prac-

[Traduction]

de loi C-43. L'Association avait déjà présenté un mémoire au Parlement au sujet du droit en matière d'avortement le 19 octobre 1967, il y a de cela 23 ans. A cette époque, le mouvement humaniste était le premier au Canada à proclamer que l'accès des femmes à l'avortement était un droit et non un privilège. Ce fut pour moi un mémoire historique.

En effet, il a changé ma vie lorsque j'ai décidé que, par obligation morale, je me devais d'aider les femmes à obtenir un avortement effectué en toute sécurité par un médecin, en dépit et en infraction de la législation en vigueur, c'est-à-dire l'article 251 du Code criminel. Après une longue saga judiciaire, cette initiative a abouti à la décision rendue par la Cour suprême le 28 janvier 1988, laquelle faisait du droit des femmes à l'avortement un droit garanti par la Charte, inaugurant ainsi une nouvelle ère où les femmes seraient reconnues comme des personnes égales, responsables et autonomes. La décision de la Cour suprême a redonné aux Canadiennes leur dignité et leur amour-propre, et elle peut être perçue comme un jalon historique dans la promotion et la progression des droits des femmes à l'égalité et comme leur reconnaissance en tant que personnes responsables, autorisées à faire des choix en matière de reproduction sans ingérence de l'État ou d'un agent désigné par celui-ci.

Le projet de loi C-43 replonge les Canadiennes dans un état d'infériorité et d'inégalité puisqu'il leur retire ce pouvoir de décision pour le confier à des tiers, en l'occurrence à des médecins; même si la plupart d'entre eux sont des gens responsables, ils n'ont pas reçu une formation qui leur permette de prendre des décisions morales pour autrui. Même s'ils l'avaient reçue, ils ne devraient pas être habilités à approuver ou à rejeter la décision d'une femme de mettre fin à une grossesse. Ce choix appartient à la femme en cause—la décision est habituellement prise en consultation avec son partenaire, s'il est présent et si leurs relations sont bonnes—et il s'agit d'une décision d'ordre moral qui appartient à l'intéressée. Le juge Bertha Wilson, de la Cour suprême du Canada, a expliqué que «même si l'État n'aime guère certains choix moraux individuels, il doit néanmoins les respecter dans une société démocratique. Le fait de retirer aux femmes le droit de prendre de telles décisions pour le confier à des tiers, si bien disposés soient-ils, constitue une insulte à la dignité et l'autonomie des femmes; en outre, cette initiative est probablement anticonstitutionnelle d'après la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Morgentaler*.»

Par ailleurs, la recriminalisation de l'avortement constitue une autre insulte à la dignité et à l'amour-propre des Canadiennes. L'avortement librement choisi est très souvent une décision difficile à prendre, mais lorsqu'elle est prise, pour diverses raisons, elle traduit la conviction de la femme, compte tenu de sa situation personnelle, que le moment est mal choisi pour assumer les énormes responsabilités de la maternité. Conscients de l'importance de bons soins maternels, qui sont essentiels au plein épanouissement d'attitudes émotives saines chez les enfants, nous devons conclure que le choix de se faire avorter est une décision responsable, éthique et morale.

Prétendre que l'avortement est une infraction criminelle et l'inscrire à nouveau dans le Code criminel constitue une attaque tout à fait injustifiée et indéfendable contre la dignité et

[Text]

tical terms, the criminalization of abortion will result in diminished access since many doctors will be afraid to provide that service when faced with the possibility of prosecution, even unsuccessful prosecution. This has already happened and much worse is in store. About 50 doctors across this country have stopped performing abortions already and another 200 have seriously threatened to withdraw services if this bill becomes law.

Personally, just a week ago I was at my clinic in Winnipeg when we were visited by many women from Saskatchewan and Alberta. Some of them had travelled 16 hours on an overnight bus. The same situation exists in the maritimes where access to abortion is very difficult. I regularly see women who have travelled 20 or 24 hours on the bus, in a train, or by car, to reach the Montreal clinic where they can access this procedure.

A theoretical right is valueless unless it translates into the real-life ability of exercising such a right. In many provinces, the right to medical abortion is non-existent. Prince Edward Island, for example, is so severely restricted that Canadian women by the hundreds, if not the thousands, who are still denied this service are obliged to travel long distances to the United States to major cities in other provinces where facilities do exist.

Canadian women deserve better than to be saddled with a seemingly innocuous bill which, in fact, is pernicious legislation—a wolf in sheep's clothing—which denies them dignity, autonomy and equality, which makes a responsible moral decision subject to criminal penalties and which, in practice, will severely curtail access to an important life-saving medical intervention.

The Humanist Association of Canada wishes to see this bill defeated by the Senate and, if I may be a bit facetious, I would say that we would like the Senate to abort this bill. Thank you very much.

Doctor Blodwen Piercy will now make a few remarks.

Dr. Blodwen Piercy, Humanist Association of Canada: Justice Minister Kim Campbell spoke last night of the need for finding common ground. I think the question of compromise should be addressed very clearly. Compromise is an excellent method of solving difficult decisions on many occasions, but what is the compromise here? On one side you have a democratic policy which is choice, which means it respects the personal beliefs and principles of each individual in our society; and on the other side you have a position which is dictatorial, which says that abortion is wrong for everyone and, therefore, safe, legal medical care should be forbidden to everyone. When you have what is clearly a position which is compatible in a pluralistic democracy on one side and an authoritarian position which does not respect personal beliefs on the other side, why must we compromise? I suggest compromise is not appropriate in this area.

[Traduction]

l'autonomie des femmes. Au plan pratique, la criminalisation de l'avortement réduira l'accès à celui-ci puisque de nombreux médecins craindront de fournir leurs services s'ils sont passibles de poursuites, même si elles se soldent par un non-lieu. Une cinquantaine de médecins dans tout le pays ont déjà cessé de pratiquer des avortements et 200 autres ont menacé sérieusement de ne plus offrir ce service si le projet de loi entre en vigueur.

Pour ma part, je me trouvais il y a une semaine à peine à ma clinique de Winnipeg lorsque se sont présentées un grand nombre de femmes de la Saskatchewan et de l'Alberta. Certaines d'entre elles avaient voyagé en autocar, de nuit, pendant 16 heures. Il en va de même dans les Maritimes où l'accès à l'avortement est très restreint. Nous voyons fréquemment des femmes qui ont voyagé pendant 20 ou 24 heures en autocar, en train ou en automobile, pour se rendre à la clinique de Montréal afin d'obtenir un avortement.

Un droit accordé en théorie n'est d'aucune valeur s'il ne se concrétise pas par la capacité réelle de l'exercer. Dans de nombreuses provinces, le droit à l'avortement médical n'existe pas. À l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, l'accès est à tel point restreint que des centaines, voire des milliers de Canadiennes qui se voient toujours refuser ce service sont obligées de parcourir de longues distances pour se rendre aux États-Unis ou dans les grands centres d'autres provinces où des installations existent.

Les Canadiennes méritent mieux que d'être brimées par ce projet de loi apparemment inoffensif qui est en réalité pernicieux—un loup déguisé en brebis—et qui leur refuse le droit à la dignité, à l'autonomie et à l'égalité, qui rend une décision morale prise en toute responsabilité passible de sanctions pénales et qui, en pratique, réduira sérieusement leur accès à une intervention médicale importante et susceptible de sauver des vies.

L'Association humaniste du Canada souhaite que le Sénat rejette ce projet de loi et, si vous me permettez d'être un peu facetieux, je dirais que nous aimerions que le Sénat fasse avorter ce projet. Merci beaucoup.

Le Dr Blodwen Piercy va maintenant faire quelques observations.

M. Blodwen Piercy, Association humaniste du Canada: La ministre de la Justice, Kim Campbell, a dit hier soir qu'il fallait trouver un terrain d'entente. Il convient d'examiner clairement la question du compromis. Le compromis est une méthode excellente pour résoudre les problèmes délicats, la plupart du temps, mais quel est-il en l'occurrence? D'une part, il y a une politique démocratique fondée sur le choix, ce qui signifie qu'elle respecte les convictions personnelles et les principes de chaque membre de notre société; d'autre part, il y a une prise de position dictatoriale qui stipule que l'avortement est mauvais pour tous et qu'il faut donc interdire à toutes les femmes l'accès à des soins médicaux, légaux et sans danger. Lorsqu'on a d'un côté une position compatible avec les principes d'une démocratie pluraliste et, de l'autre, une position arbitraire qui ne respecte pas les convictions personnelles, pourquoi faire un compromis? À mon avis, il n'y a pas lieu de faire de compromis en l'occurrence.

[Text]

I would say, however, that all sides of this issue agree that we would like to reduce the need for abortion. We believe that the only way to reduce the number of abortions is good preventive work. That means good sex education in all schools and affordable birth control. Why not have free birth control? We should have more research into more effective contraceptives. The failure rate of contraceptives is quite enough to account for the majority of abortions in this country, although I am sure they are not all due to technical failure. We should try to make life better for the children and families who are already born. This is the way to reduce the number of abortions.

[Traduction]

J'ajoute toutefois que les partisans comme les détracteurs de l'avortement conviennent qu'il est souhaitable de diminuer les causes qui le rendent nécessaire. Nous estimons que la seule façon de réduire le nombre d'avortements, c'est une bonne prévention. Autrement dit, de bons cours d'éducation sexuelle dispensés dans toutes les écoles et des méthodes de contraception abordables. Pourquoi ne pas offrir ces méthodes gratuitement? Nous devrions effectuer plus de recherches sur des moyens de contraception plus efficaces. Le taux d'échec de la contraception est suffisant pour expliquer la majorité des avortements subis dans notre pays, même si je suis convaincue qu'ils ne sont pas tous dus à un échec d'ordre technique. Nous devrions essayer d'améliorer la qualité de vie des familles et des enfants qui sont déjà nés. C'est de cette façon que l'on pourra restreindre le nombre d'avortements.

The Chairman: Our first questioner will be Senator Haidasz.

Le président: Le sénateur Haidasz va ouvrir la période de questions.

Senator Haidasz: Thank you, Mr. Chairman. I should like to ask the witnesses this morning to answer a question. Do you agree with the judgments of Justices Beetz and Estey, who, in the Supreme Court of Canada decision in which you were involved, Dr. Morgentaler, stated that the primary objective of the criminal law on abortion is the protection of the fetus, and this objective does relate to concerns which are pressing and substantial in a free and democratic society, and which, pursuant to section 1 of the Charter, justify reasonable limits to be put on a woman's right of security of person. That is my main question.

Le sénateur Haidasz: Merci, monsieur le président. J'ai une question à poser à nos témoins de ce matin. Approuvez-vous les décisions rendues par les juges Beetz et Estey dans l'affaire renvoyée devant la Cour suprême du Canada, dans laquelle vous étiez en cause, docteur Morgentaler? Les juges ont déclaré que la loi pénale en matière d'avortement a pour objectif essentiel de protéger le fœtus et que cet objectif est lié à des préoccupations urgentes et fondamentales au sein d'une société libre et démocratique; ces préoccupations, conformément à l'article 1 de la Charte, justifient l'imposition de limites raisonnables au droit d'une femme à la sécurité de sa personne. Voilà ma principale question.

Dr. Morgentaler: I am not sure that I personally agree with this opinion of two justices of the Supreme Court of Canada, but even if that were so, let me talk about the fetus. In medical terms, the fetus applies only to the developing embryo after two months of intrauterine gestation, so it is hard to know whether they believed that the fetus deserves protection after two months of intrauterine gestation or perhaps at some later stage. They probably imagined it would be at some later stage. However, even if it were so, that obviously does not encompass all of the reasons for the decision of the Supreme Court of Canada in my case. Some of these decisions were based on the Charter of Rights and the rights of women to determine for themselves when they would carry a pregnancy to term.

M. Morgentaler: Pour ma part, je ne peux pas dire que j'appuie cet avis donné par deux juges de la Cour suprême du Canada, mais même si c'était le cas, permettez-moi de dire quelques mots au sujet du fœtus. En jargon médical, le fœtus correspond uniquement à l'embryon en développement au bout de deux mois de gestation intra-utérine; il est donc difficile de savoir si les juges estimaient que le fœtus mérite d'être protégé au bout de deux mois de gestation intra-utérine ou plus tard. Ils ont sans doute imaginé qu'il s'agissait d'une étape ultérieure. Toutefois, même si c'était le cas, cela n'englobe manifestement pas tous les motifs de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans mon affaire. Certaines de ces décisions se fondaient sur la Charte des droits et les droits des femmes à décider elles-mêmes si elles peuvent mener une grossesse à terme.

The justices spoke very eloquently, particularly Justice Bertha Wilson, about the autonomy and dignity of women and the moral decision that belongs to the woman to decide for herself when she is able to become a mother and to provide nurture and care to a child. Even if you would agree with these two opinions by the two justices of the Supreme Court, it does not appear that Bill C-43 would have any such effect because, in fact, many women will be able to get abortions practically on request while others will not, and it would severely diminish access in many areas of the country. Even if that were the objective, it would not be achieved by the present legislation.

Les juges ont fait des exposés très éloquentes, surtout Mme Bertha Wilson, au sujet de l'autonomie et de la dignité des femmes et de la décision morale qui appartient à la femme pour décider elle-même si elle est en mesure de devenir mère et d'offrir de bons soins maternels à un enfant. Même si l'on approuve ces deux avis émis par les deux juges de la Cour suprême, il n'est pas évident que le projet de loi C-43 aura une telle incidence puisque, en fait, de nombreuses femmes seront en mesure d'obtenir un avortement sur demande tandis que d'autres n'y auront pas droit, et l'accès à l'avortement sera sérieusement restreint dans de nombreuses régions du pays. Même si tel était l'objectif poursuivi, le projet de loi à l'étude ne permettrait pas de l'atteindre.

[Text]

I may add that, in my opinion, this bill is completely unnecessary. We do not need a bill on abortion. We have been functioning in this country for two and a half years without a bill on abortion, since the Supreme Court decision on January 28, 1988. The sky has not fallen. The number of abortions has not actually increased, and that is due to many factors. In many provinces, abortion is simply not available and women in the thousands still have to travel from one part of the country to another.

According to my interpretation of the Supreme Court decision, the decision obviously belongs to the woman. As I mentioned in my brief, it is usually a decision taken jointly with the man in her life, whether it be a husband, common-law husband, or mate, if the man exists. There are many women who are without a man in their lives. They are widowed or divorced or separated, or single and unmarried, so it is a decision by a woman who asks a doctor to provide a medical service.

Then it also becomes a decision by the doctor who has to decide whether he is able to provide that service. Most doctors in our country are regulated by their respective provincial colleges of physicians and surgeons, whose duty it is to supervise the quality of care. The Canadian Medical Association has put the limit on the number of weeks up to which an abortion would be justified at around 20 weeks, which is much lower than in the United States or in Britain, where there is a limit of 24 weeks. So we have a decision by the woman and we have a decision by the doctor. It is not necessary for the state or the Criminal Code to put an additional onus on doctors who might be threatened with two years in prison if they provide an abortion on the request of a woman under good conditions. They may face charges. They may face negative publicity. They may face enormous legal costs.

For many doctors, their abortion practice is five or ten per cent of their gynaecological practice, and with risks that are so great, many have decided to give up providing that service. This has already been the result of Bill C-43, and would be even more so if the bill were to pass. What we will see is seriously diminished access to abortion, with a resultant increase in illegal, self-induced abortions, which will have a catastrophic effect on the health of women.

Senator Haidasz: Doctor, the Supreme Court of Canada, in your court case, stated that the state has a primary, pressing and substantial interest in the right to life of a fetus. Do you not agree with that?

Dr. Morgentaler: I would agree with it if it were a question of later stages of pregnancy. No one really advocates abortion after 24 weeks of pregnancy except in very unusual circumstances where the life of the pregnant woman would be endangered by the continuation of the pregnancy, or where it could be shown that the fetus has serious malformations *in utero*. In the United States, Britain and many other countries that have liberalized their laws on abortion, there is a limit, and that would be a reasonable limit to propose, but even then I would

[Traduction]

J'ajoute que, à mon avis, ce projet de loi est tout à fait inutile. Nous n'avons pas besoin d'un projet sur l'avortement. Il y a deux ans et demi que notre pays fonctionne sans loi sur l'avortement, depuis la décision rendue par la Cour suprême le 28 janvier 1988. Le ciel ne nous est pas tombé sur la tête. Le nombre d'avortements n'a pas vraiment augmenté, ce qui s'explique par de nombreux facteurs. Dans de nombreuses provinces, il est impossible d'obtenir un avortement et des milliers de femmes continuent à devoir se rendre dans une autre région du pays pour avoir accès à ce service.

Selon mon interprétation personnelle de la décision de la Cour suprême, c'est manifestement à la femme qu'appartient la décision. Comme je l'ai signalé dans mon mémoire, cette décision est généralement prise conjointement avec son partenaire, que ce soit son mari, son conjoint de fait, ou un copain, le cas échéant. Il y a de nombreuses femmes qui vivent seules. Ce sont des veuves, des femmes divorcées ou séparées, ou encore des célibataires, et il s'agit donc d'une décision prise par une femme qui demande à un médecin de lui fournir un service médical.

Ensuite, c'est au médecin qu'il revient de décider s'il est en mesure d'offrir ce service. La plupart des médecins au Canada sont réglementés par le collège des médecins et chirurgiens de leur province, dont le rôle consiste à surveiller la qualité des soins. L'Association médicale canadienne a fixé à environ 20 semaines le délai jusqu'auquel une femme peut obtenir un avortement, ce qui est beaucoup moins qu'aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, où le délai est de 24 semaines. Il y a donc la décision prise par la femme et celle du médecin. Il est inutile à l'État ou au Code criminel de confier une responsabilité supplémentaire aux médecins qui seront passibles de deux ans de prison s'ils pratiquent un avortement à la demande d'une femme dans de bonnes conditions. Ils risquent des poursuites. Ils risquent de subir une publicité négative. Ils risquent de faire face à d'énormes frais juridiques.

Pour bon nombre de médecins, les avortements à 5 ou 10 p. 100 de leur pratique gynécologique, et compte tenu des énormes risques en cause, bon nombre d'entre eux ont décidé de renoncer à offrir ce service. Cela est le fruit du projet de loi C-43, et la situation ne pourra qu'empirer. Nous allons assister à une sérieuse diminution de l'accès à l'avortement, suivie d'une hausse des avortements pratiqués illégalement ou par la femme elle-même, ce qui aura des répercussions catastrophiques sur la santé des femmes.

Le sénateur Haidasz: Docteur, dans l'affaire vous concernant, la Cour suprême du Canada a statué que l'État a un intérêt primordial, pressant et considérable dans le droit à la vie d'un fœtus. Partagez-vous cette opinion?

M. Morgentaler: Je serais prêt à le faire si nous parlions d'une étape plus avancée de la grossesse. Personne ne recommande véritablement l'avortement après 24 semaines de grossesse, sauf dans des circonstances très inhabituelles où la vie de la femme enceinte sera menacée si la grossesse se poursuit ou lorsqu'on peut prouver que le fœtus est atteint de sérieuses malformations. Aux États-Unis, en Grande-Bretagne et dans bien d'autres pays qui ont libéralisé leur loi sur l'avortement, il y a une limite, et ce serait une limite raisonnable à envisager,

[Text]

not favour putting that limit into the Criminal Code. There is already a limit on Canadian doctors imposed by the Canadian Medical Association, and very few doctors would be willing to provide an abortion after 24 or even 20 weeks because it is much more dangerous to the woman; it is much more risky, and the fetus could be more identified as a human being as it advances through the stages of pregnancy.

The present legislation, Bill C-43, does not address that issue. It does not talk at all about limits imposed on the terms of abortion and, as I said before, I do not believe that it is necessary to have a criminal law on abortion. I think health regulations and regulations by the colleges of physicians are sufficient. I think that the whole question of abortion should be viewed as a health matter. This is actually the opinion of Worldwatch Institute, which recently published a very interesting pamphlet on abortion world-wide, showing that 200,000 women die every year in the world as a result of incompetent, illegal, clandestine abortions.

Senator Haidasz: You referred, Doctor, to the fetus and its development. Before the legislative committee in the House of Commons, Dr. Jérôme LeJeune of Paris, a world-famous geneticist and foetologist, stated that it is a scientific fact that, right from the moment of conception, the fertilized ovum is a human life, and that it develops and has full potential to be born a child. Do you not agree with that scientific fact that, even at conception, whether *in vitro* or *in utero*, we have a human being? Does that human being not need protection? Otherwise, destroying that human being is a killing.

I have a quote here from Dr. Abraham, Director of the Department of Medicine at the Shaare Zedek Medical Centre in Jerusalem who, among other things, recognizing a parallel between the Nazi Holocaust in which six million Jews died and the millions of abortions that have occurred throughout the world, said last year that fetuses are human beings and that the abortion of the fetus who is not a threat to the life of its mother is murder. A murder of one human being would never be justified for healing or relieving the suffering of another human being. Do you have any comments on that, Doctor?

Dr. Morgentaler: Yes, I have. First of all, I should like to say, as a survivor of the Nazi Holocaust, I take strong objection to these sorts of comparisons. They are inappropriate and they have no place in the debate on abortion. I do not agree with Dr. LeJeune that, from the moment of conception, there is a human being there. At the moment of conception, there is one single cell. To say that one single cell should be treated as if it were already a complete human being is absolutely ludicrous.

Senator Haidasz: It has all the genes, and no other genes will be added. Everything is there; the whole program.

Dr. Morgentaler: I do not think it would be worthwhile to go into the whole crux of the debate about the morality of abortion in this committee.

[Traduction]

mais même dans ce cas, je ne recommanderais pas de le prévoir dans le Code criminel. L'Association médicale canadienne fixe déjà des limites aux médecins canadiens et rares sont ceux qui seront prêts à pratiquer un avortement après 24 ou même 20 semaines de gestation, car c'est beaucoup plus dangereux pour la femme, beaucoup plus risqué et que, au fur et à mesure que la grossesse avance, il est plus naturel de considérer le foetus comme un être humain.

Le projet de loi actuel, le projet de loi C-43, ne résout pas ce problème. Il ne fait aucune mention des limites prévues pour l'obtention d'un avortement, et, comme je l'ai dit plus tôt, je pense qu'il est inutile d'adopter une loi pénale en matière d'avortement. Les règlements en matière de santé et ceux qu'adoptent les collèges de médecins suffisent. Toute la question de l'avortement devrait être considérée comme une question de santé. C'est l'avis du Worldwatch Institute qui a publié récemment une brochure très intéressante sur les avortements pratiqués dans le monde entier; on peut y lire que 200 000 femmes meurent chaque année dans le monde des suites d'avortements pratiqués dans la clandestinité ou l'illégalité par des personnes incompetentes.

Le sénateur Haidasz: Vous avez parlé du développement du foetus, docteur. Lorsqu'il a comparu devant le comité législatif des Communes, le Dr Jérôme LeJeune de Paris, généticien et foetologiste de renommée mondiale, a déclaré que la science a prouvé que, dès le moment de la conception, l'ovule fertilisé est un être humain et qu'il se développe et a toutes les possibilités de devenir un enfant. N'approuvez-vous pas cette réalité scientifique selon laquelle, dès la conception, que ce soit *in vitro* ou *in utero*, il s'agit bien d'un être humain? Cet être humain n'a-t-il pas besoin de protection? Autrement, le fait de le détruire équivaut à un meurtre.

J'ai ici une citation du Dr Abraham, directeur de la Faculté de médecine du Shaare Zedek Medical Centre de Jerusalem; faisant une analogie entre l'holocauste nazi au cours duquel six millions de Juifs ont perdu la vie et les millions d'avortement qui sont pratiqués dans le monde entier, ce médecin a déclaré entre autres, l'an dernier, que les foetus sont des êtres humains et que leur avortement, lorsque la vie de la mère n'est pas en danger, est un meurtre. Le meurtre d'un être humain ne sera jamais justifié pour alléger les souffrances d'un autre être humain. Qu'en pensez-vous, docteur?

M. Morgentaler: Tout d'abord, en tant que survivant de l'Holocauste nazi, je dois dire que je m'inscris en faux contre ce genre de comparaisons. Elle sont tout à fait déplacées, surtout dans le cadre du débat sur l'avortement. Je ne partage pas l'avis du Dr LeJeune selon lequel, dès le moment de la conception, il y a un être humain. Au moment de la conception, il n'y a qu'une seule cellule. Il est tout à fait ridicule de prétendre qu'il faut considérer une cellule unique comme s'il s'agissait d'un être humain à part entière.

Le sénateur Haidasz: Cette cellule renferme tous les gènes, et aucun autre ne s'y ajoutera. Tout est là, tout est programmé.

M. Morgentaler: Je ne pense pas qu'il soit utile de revenir avec votre Comité sur le fond du débat concernant la moralité de l'avortement.

[Text]

The Chairman: We will not.

Dr. Morgentaler: I think you are all aware that this debate has been occurring for over 25 years, and it might continue for another 25. The fact of the matter is that Dr. LeJeune and I use the same scientific evidence, yet arrive at diametrically opposed conclusions. The notion that a human being is formed at the moment of conception is a religious idea, propagated by the Roman Catholic Church. Some Catholic theologians, along with many other religions, do not agree with that idea.

It is up to each individual in a secular state to make a decision whether it is better for women, who often become pregnant as a result of violence or biological accident, to have safe, medical abortions to protect their health, life, future fertility and dignity or should the state force women to go through with a pregnancy under any circumstances on the religious idea that, from the moment of conception, a human being is formed, which is non-scientific and absurd.

Senator Haidasz: I disagree with you, Doctor. I do not think it is absurd.

The Chairman: Senator Haidasz, we cannot debate.

Senator Haidasz: The witness stated his opinion on a vital issue. Am I not entitled to my opinion?

The Chairman: It is self-evident that you disagree, but we cannot continue a debate. You have asked the question and you are entitled to a response, but we are getting into a situation where you are presenting your side again.

Senator Haidasz: He disagreed with me. I am saying I disagree with him.

The Chairman: Absolutely.

Dr. Morgentaler: We agree to disagree.

Dr. Piercy: Briefly, the history of restrictive abortion legislation throughout the world has shown it to be ineffective. The abortion rates are higher in Latin American countries, where abortion is illegal, than it is in Canada or in countries where it is legal. Pragmatically, the only real protector of the fetus is the woman. Women are not selfish, irresponsible enemies of the fetus. Women care very much about their reproductive ability. A woman balances the rights of the fetus with the rights of the future child to a tolerable quality of life and considers whether she can provide the love, care and physical necessity to ensure that the child will grow into a responsible, caring adult.

Most people instinctively know what psychiatrists and sociologists have been able to establish: one of the best ways to create a more humane world is to give children a supportive childhood. There is no evidence that access to abortion dehumanizes society, but rather indicates the contrary.

[Traduction]

Le président: Nous nous abstiendrons de le faire.

M. Morgentaler: Vous savez tous que ce débat a lieu depuis plus de 25 ans et qu'il risque de se poursuivre pendant encore aussi longtemps. En réalité, le Dr Lejeune et moi nous fondons sur les mêmes preuves scientifiques et pourtant, nous en arrivons à des conclusions diamétralement opposées. L'idée que l'être humain est formé dès le moment de la conception se fonde sur un principe religieux, propagé par l'Église catholique romaine. Certains théologiens catholiques, ainsi que de nombreuses autres religions, n'appuient pas cette idée.

Il incombe à chaque individu, dans un État séculier, de décider s'il vaut mieux qu'une femme, tombée enceinte souvent après un acte de violence ou un accident biologique, peut subir un avortement médical et sûr en vue de protéger sa santé, sa vie, sa fertilité et sa dignité futures, ou si l'État doit obliger les femmes à mener une grossesse à terme dans toutes les circonstances, en se fondant sur le principe religieux voulant que dès le moment de la conception, on est en présence d'un être humain, ce qui est absurde et non justifié par des preuves scientifiques.

Le sénateur Haidasz: Je ne suis pas d'accord avec vous, docteur. Ce n'est pas absurde, à mon avis.

Le président: Sénateur Haidasz, nous ne pouvons pas nous lancer dans une discussion.

Le sénateur Haidasz: Le témoin a donné son avis sur une question cruciale. N'ai-je pas droit de donner le mien?

Le président: Il est évident que vous n'êtes pas d'accord, mais nous ne pouvons pas nous lancer dans une discussion. Vous avez posé la question et vous avez droit à une réponse, mais vous êtes encore en train d'essayer de faire valoir vos arguments.

Le sénateur Haidasz: Le témoin n'est pas d'accord avec moi. Je dis simplement que je ne partage pas son avis.

Le président: Tout à fait.

M. Morgentaler: Nous sommes d'accord pour ne pas être d'accord.

M. Piercy: Je voudrais ajouter quelques mots. Depuis toujours, les lois adoptées dans le monde entier en vue de restreindre l'accès à l'avortement se sont révélées inefficaces. Les taux d'avortement sont plus élevés dans les pays d'Amérique latine, où l'avortement est illégal, qu'au Canada ou dans les pays où il est légal. Du point de vue pratique, la femme est la seule à pouvoir offrir une véritable protection au fœtus. Les femmes ne sont pas des ennemies irresponsables et égoïstes du fœtus. Elles se préoccupent vivement de leur capacité reproductive. Une femme concilie les droits du fœtus et les droits de l'enfant qu'elle attend à une qualité de vie acceptable et elle se demande si elle peut offrir l'amour, le soin et les nécessités matérielles qui permettront à l'enfant de s'épanouir en un adulte attentionné et responsable.

La plupart des gens savent instinctivement ce que les psychiatres et sociologues ont réussi à établir: l'une des meilleures façons de créer un monde plus humain, c'est d'offrir aux enfants tout l'appui que nous sommes en mesure de leur offrir

[Text]

Senator Haidasz: Doctor, you said that women consider abortions to be something serious, yet Statistics Canada showed that in 1987, of the 72,693 abortions performed that year, 13,271 women were repeating abortions—some even for the fourth time.

Dr. Piercy: Contraception is not perfect, and human beings are not perfect; and I think that 70,000 safe, legal abortions is infinitely preferable to 70,000 backstreet, dangerous abortions.

Senator Hatfield: I am concerned about whether or not there should be a federal law with regard to abortion. Dr. Morgentaler, along with other witnesses, have mentioned the situation in Prince Edward Island. Do you believe that no law would allow access to abortion in Prince Edward Island? Do you think the law prevents abortion on Prince Edward Island?

Dr. Morgentaler: There are two factors to consider. Obviously one is the law. If the law imposes restrictions, it is much harder to obtain access. As I said, unless there are doctors present, you do not have the right to provide a service. If doctors are threatened, they will obviously not provide the service. What we have seen in Canada over the past few years is the resurgence of the anti-abortion movement. Unfortunately, many doctors have been threatened, harassed and intimidated. Many doctors in smaller areas have decided to stop providing abortions because they cannot deal with the harassment by anti-abortionists. This is true of Prince Edward Island and other provinces in the Maritimes where under the previous law, the anti-abortion movement had successfully packed therapeutic abortion boards in hospitals, which eventually decided not to perform abortions. Unfortunately this situation still exists in many parts of the country.

Bill C-34 would further erode access to abortion by permitting the anti-abortion forces in this country to threaten individual doctors with lawsuits. Doctors are scared of that. Many individual doctors who provide abortions have indicated to me that they might stop providing them because they do not want to go through court cases, along with the negative publicity and harassment which will accompany them. Bill C-43 would encourage lawsuits by third parties and would seriously erode access to abortion again.

Senator Hatfield: Assuming there is no law, what would you do to protect the doctor from harassment? That seems to be inevitable, because 20 to 30 per cent of the population is absolutely determined to prevent abortion under any circumstances, anywhere. I am sure you have faced that group of people.

[Traduction]

pendant leur enfance. Rien ne prouve que l'accès à l'avortement déshumanise la société, bien au contraire.

Le sénateur Haidasz: Docteur, vous avez dit que les femmes prennent l'avortement au sérieux, et pourtant les données de Statistique Canada révèlent que, en 1987, sur les 72 693 avortements pratiqués cette année-là, 13 271 femmes n'en étaient pas à leur premier avortement; dans certains cas, c'était même le quatrième.

M. Piercy: La contraception n'est pas parfaite et les êtres humains non plus; en outre, il vaut beaucoup mieux 70 000 avortements pratiqués dans la légalité et sans danger que 70 000 avortements pratiqués en cachette dans des conditions dangereuses.

Le sénateur Hatfield: Je me demande vraiment s'il faut ou non adopter une loi fédérale en matière d'avortement. À l'instar d'autres témoins, vous avez parlé de la situation à l'Île-du-Prince-Édouard. Croyez-vous qu'aucune loi ne permettra aux habitantes de cette province d'avoir accès à l'avortement? Pensez-vous que la loi rend les avortements impossibles à l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Morgentaler: Il y a deux facteurs à prendre en considération. L'un est manifestement la législation. Si celle-ci impose des restrictions, il est beaucoup plus difficile d'avoir accès au service. Je le répète, pour qu'un avortement soit pratiqué, il faut un médecin. Si les médecins sont menacés, ils refuseront manifestement d'offrir ce service. Nous avons assisté depuis quelques années au Canada à la recrudescence du mouvement anti-avortement. Malheureusement, bon nombre de médecins ont fait l'objet de menaces, de harcèlement et d'intimidation. Dans les petites régions, ils sont nombreux à avoir décidé de ne plus pratiquer d'avortements car ils ne veulent pas se heurter au harcèlement de la part des groupes anti-avortement. Il en va de même pour l'Île-du-Prince-Édouard et les autres provinces des Maritimes où le mouvement anti-avortement a réussi, en vertu de la loi précédente, à infiltrer les comités d'avortement thérapeutique dans les hôpitaux, lesquels ont fini par décider de ne pas pratiquer l'avortement. Cette situation prévaut malheureusement toujours dans de nombreuses régions du pays. Le projet de loi C-43 limitera encore davantage l'accès à l'avortement en permettant aux groupes anti-avortement du pays de menacer les médecins de poursuites judiciaires.

Les médecins ont peur de ces répercussions. Bon nombre de médecins qui pratiquent des avortements m'ont dit qu'ils cesseraient de le faire car ils ne veulent pas faire l'objet de poursuites judiciaires, sans parler de la publicité négative et du harcèlement qui en découleront. Le projet de loi C-43 favorisera les poursuites judiciaires par des tiers et limitera sérieusement l'accès à l'avortement.

Le sénateur Hatfield: À supposer que nous n'adoptons pas de loi, que feriez-vous pour protéger le médecin contre le harcèlement? Cela semble inévitable, puisque 20 à 30 p. 100 de la population est absolument déterminée à empêcher tout avortement, dans quelque circonstance que ce soit. Je suis sûr que vous avez déjà rencontré ce genre de personnes.

[Text]

Dr. Morgentaler: I faced them for many years and I am still facing them now. According to the latest Gallup poll, only 10 per cent of Canadians believe that abortion should not be available under any circumstances. That is a small percentage of the population.

Senator Hatfield: To be more specific, without any law do you think abortions would be performed in Prince Edward Island?

Dr. Morgentaler: Recently I established a clinic in Halifax, and I received a positive judgment from a judge in Halifax who disallowed a provincial law which would not allow clinics. Fortunately, Prince Edward Island women will be able to come to Halifax to obtain abortions, which is not a great distance after all. The solution would be for ministers of health in each province to establish abortion clinics under the auspices of the provincial government and medicare so that a woman would have the ability to avail herself of what is theoretically her right. I hope that doctors in general in Canada will have the courage to withstand the tactics of the anti-abortion forces that would prevent them from offering help to women.

Bill C-43 would make it more difficult for these doctors. They do not need this bill; they need encouragement from the federal authorities and the state. I would rather see a bill that would entrench the rights of women to safe, medical abortions in this country than Bill C-43.

Senator Cools: Dr. Morgentaler, many people have admired you for a long time. You said that you do not advocate abortion in the later stages.

Dr. Morgentaler: Right.

Senator Cools: You are suggesting that we, as legislators, should rely on the good will of others, such as the Code of Ethics of the CMA, to ensure that abortion does not occur in later stages. Could you clarify your position on that because this bill—and I believe it is a bad bill—is an attempt, we are told, to bring about a compromise between two positions which really cannot be compromised or reconciled. That alone makes it a bad bill.

Large numbers of people believe that you are one of the pro-choice group and that you do advocate abortion at all stages. Perhaps you could clarify that for us.

Dr. Morgentaler: I would be glad to do that. I wish to say that I am not advocating abortion. None of the pro-choice people advocate abortion. No woman takes abortion lightly or goes to an abortion as if it were a picnic. We advocate freedom of choice.

Senator Cools: Your words, Dr. Morgentaler were that you do not advocate abortion in the later stages.

Dr. Morgentaler: Basically, the problem is that there are very few abortions that are done after 24 weeks. According to Statistics Canada, after 20 weeks there are only two per 1,000. They usually happen to teenagers who are afraid to tell their

[Traduction]

M. Morgentaler: Il y a des années que j'en rencontre et je continue à leur faire face à l'heure actuelle. Selon le dernier sondage Gallup, seulement 10 p. 100 des Canadiens estiment que l'avortement ne doit être autorisé dans aucune circonstance. C'est une faible proportion de la population.

Le sénateur Hatfield: Soyons plus précis. S'il n'y a pas de loi, pensez-vous que les avortements seront pratiqués à l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Morgentaler: J'ai créé dernièrement une clinique à Halifax, et un juge de cette ville a rendu une décision en ma faveur en déclarant invalide une loi provinciale visant à interdire les cliniques. Heureusement, les femmes de l'Île-du-Prince-Édouard pourront venir se faire avorter à Halifax, ce qui n'est pas trop loin. Idéalement, les ministres de la santé des diverses provinces devraient créer des cliniques d'avortement sous les auspices du gouvernement provincial et du régime d'assurance-maladie, de sorte qu'une femme puisse se prévaloir d'un service qui, théoriquement, lui revient de plein droit. J'espère que l'ensemble des médecins canadiens auront le courage de contrer les tactiques des groupes anti-avortement qui veulent les empêcher de venir en aide aux femmes.

Le projet de loi C-43 rendra la tâche plus difficile à ces médecins. Ils n'ont pas besoin de cette mesure législative, ils ont besoin d'encouragement de la part des autorités fédérales et de l'État. Il conviendrait davantage de proposer un projet de loi visant à garantir les droits des femmes à des avortements médicaux sûrs dans notre pays, plutôt qu'une mesure comme le projet de loi C-43.

Le sénateur Cools: Docteur Morgentaler, bien des gens vous admirent depuis longtemps. Vous avez dit que vous ne recommandez pas l'avortement lorsque la grossesse est trop avancée.

M. Morgentaler: C'est exact.

Le sénateur Cools: Vous dites que nous, législateurs, devrions compter sur la bonne volonté des autres, et notamment sur le Code d'éthique de l'AMC, pour garantir qu'aucun avortement n'est pratiqué passé un certain délai. Pourriez-vous préciser votre position sur ce point parce que ce projet de loi—que je trouve d'ailleurs mauvais—vise, d'après ce que l'on nous a dit, à trouver un compromis entre deux positions qui sont en fait inconciliables. Ceci suffit à en faire un mauvais projet de loi.

De nombreuses personnes pensent que vous faites partie de l'un des groupes pro-choix et que vous préconisez l'avortement à tous les stades de la grossesse. Peut-être pourriez-vous nous donner quelques éclaircissements à ce sujet.

M. Morgentaler: Avec plaisir. Je tiens à préciser que je ne préconise pas l'avortement. Il en va de même pour tous les partisans du choix. Aucune femme ne prend l'avortement à la légère ou ne va se faire avorter comme si elle partait en promenade. Nous préconisons la liberté de choix.

Le sénateur Cools: Vous avez dit que vous n'étiez pas partisan de l'avortement dans les derniers stades.

M. Morgentaler: En fait, il y a très peu d'avortements après 24 semaines. D'après Statistique Canada, après 20 semaines, il n'y en a que deux sur 1 000. Il s'agit généralement d'adolescentes qui ont peur de dire à leurs parents qu'elles sont enceintes.

[Text]

parents that they are pregnant, and engage in self-denial that they are facing a pregnancy. By the time their parents consult a doctor, they are into 20 weeks or 24 weeks. It is obvious that they are unable to continue with that pregnancy and are unable to care properly for the child, so an abortion is then needed.

No doctor or pro-choice person advocates abortion in later stages. We say that, for many reasons abortions should be done preferably in the earlier stages of pregnancy. Obviously, the earlier the abortion the less you are dealing with an identifiable human being. The safety of the woman is much more protected because, as you may know, every week that goes by before an abortion increases the danger of major complications by 20 per cent. For psychological and medical reasons, we do not recommend that abortion should be done after a certain stage of development. For philosophical, medical or biological reasons, you could make a good argument that after a certain stage of development you are dealing with a fully-developed human being.

Senator Cools: I was about to get to that.

Dr. Morgentaler: The cutoff date and that stage is a matter of dispute. If you are not dogmatic and do not dwell on religious ideals, with our knowledge of embryological development, some people would argue that this cutoff point should be at 24 weeks, while others would argue it should be at 28 weeks. The development of the neo-cortex—that part of our brain which makes us uniquely human and distinguishes us from all other animal species—starts to be developed after 20 weeks. It is not fully operational until 28 weeks. So there are a number of weeks between 20 and 28 weeks where people who are in favour of women's rights to abortion would say there should be a cutoff date and abortion should only be allowed after that stage when there are serious considerations, such as the endangerment of a pregnant woman by the continuation of the pregnancy or serious malformations in the fetus.

Senator Cools: You say that you are not advocating it, but I believe I am hearing you say that it is still within that woman's right to have an abortion. So you are agreeing somewhat with the previous witnesses?

Dr. Morgentaler: I would say that after a certain stage it would be normal to balance the rights of the woman with the rights of the developing fetus. Whether that stage should be at 20, 24 or 28 weeks, I would favour a limit of 24 weeks. Bill C-43 unfortunately does not address that matter. Even if that were so, we could do that without making an abortion a crime. It is unreasonable, unjust and an insult to women to put abortion in the Criminal Code. It should be viewed as a woman's right, but in the later stages of pregnancy there should be some kind of limitation. Most pro-choice people would agree with that.

If the Senate decides to amend this bill and send it back to the House of Commons with a recommendation that this bill

[Traduction]

tes et se refusent elles-mêmes à croire à leur grossesse. Lorsque les parents consultent un médecin, elles sont arrivées à 20 ou 24 semaines de grossesse. Il est évident qu'elles ne peuvent poursuivre cette grossesse et ne sont pas capables de s'occuper convenablement de l'enfant et donc qu'un avortement est nécessaire.

Aucun médecin ou aucun partisan du libre choix ne préconise l'avortement dans les derniers stades. Pour de nombreuses raisons, nous considérons qu'il est préférable que l'interruption de grossesse se fasse dans les premiers stades de celle-ci. Manifestement, plus l'avortement intervient tôt, moins il s'agit d'un être humain reconnaissable. La sécurité de la femme est beaucoup plus protégée car comme vous le savez peut-être, chaque semaine qui passe avant un avortement augmente de 20 p. 100 le risque de complications majeures. Pour des raisons psychologiques et médicales, nous ne recommandons pas l'interruption d'une grossesse après un certain stade de développement. Sur des bases philosophiques, médicales ou biologiques, on pourrait faire valoir qu'après un certain stade de développement, il s'agit d'un être humain pleinement développé.

Le sénateur Cools: J'y venais.

M. Morgentaler: La date limite et le moment exact de ce stade sont une question très controversée. Si l'on n'est pas dogmatique et que l'on ne se base pas sur des idéaux religieux, on peut considérer, compte tenu de nos connaissances sur le développement embryologique, que ce seuil devrait se situer à 24 semaines; d'autres estiment qu'il faut le placer à 28 semaines. Le développement du néo-cortex—c'est-à-dire la partie de notre cerveau qui fait de nous des humains et nous distingue de toutes les autres espèces animales—commence à se développer après 20 semaines. Il n'est pas tout à fait opérationnel avant 28 semaines. Il y a donc plusieurs semaines entre la vingtième et la vingt-huitième où les partisans du droit à l'avortement trouvent qu'il faudrait fixer une date limite et après ce stade, l'avortement ne devrait être autorisé qu'au vu de considérations graves, comme un danger grave pour la santé de la femme enceinte ou de graves malformations du fœtus.

Le sénateur Cools: Vous dites que vous ne le recommandez pas, mais si je vous entends bien, vous estimez que ces femmes ont néanmoins le droit de se faire avorter. Vous êtes donc d'accord dans une certaine mesure avec les témoins précédents?

M. Morgentaler: Je dirais qu'après un certain stade, il serait normal de tenir compte à la fois des droits de la femme et des droits du fœtus en développement. Ce seuil peut se situer à 20, 24 ou 28 semaines mais personnellement je serais favorable à une limite de 24 semaines. Malheureusement, cette question n'est pas abordée dans le projet de loi C-43. Même si c'était le cas, nous pourrions y parvenir sans faire de l'avortement un acte criminel. Il est injuste et déraisonnable de faire relever l'avortement du Code criminel et c'est une insulte pour les femmes. Ce devrait être un droit pour les femmes mais, dans les derniers stades de la grossesse, il faudrait fixer une limite quelconque. La plupart des partisans du libre choix seraient d'accord sur ce point.

Si le Sénat décide d'amender ce projet de loi et de le renvoyer à la Chambre des communes en lui recommandant de le

[Text]

be withdrawn and that the limit be imposed at 24 weeks, I would not have much objection as long as the criminalization of abortion is withdrawn altogether. This limit should be a guideline, and only a guideline, which already exists with the Canadian Medical Association. Abortion should be seen as a medical matter rather than a criminal matter.

Senator Cools: Dr. Morgentaler, what percentage of the doctors who perform abortions are women?

Dr. Morgentaler: There is an increasing number of women among gynaecologists and obstetricians. However, the percentage would not be higher than 10 or 15 per cent. Among the doctors that I personally trained to perform abortions in Quebec and the rest of Canada, approximately 50 to 60 per cent of them were young women.

Senator Cools: My understanding is that women doctors shy away from performing abortions. Do you have any ideas, hypotheses or conjectures as to why that is?

Dr. Morgentaler: I am a bit puzzled by that myself. I have been travelling around the country talking about lack of access and the need of women to have access to safe medical abortions. It is a puzzle why more women doctors and recent graduates are not coming forward to say that they are prepared to help women and provide them with safe medical abortions.

There may be many factors involved. One, of course, is the fact that doctors now providing abortions have become a sort of endangered species.

Senator Cools: That is now, but up until this legislation my understanding is that female doctors were reluctant to become abortionists. With regard to equality, people have come before us and said that 50 per cent of senators should be women, but that is one place where the female lobby of equality stops short. I am asking you because you have had much experience. I am wondering why female doctors avoid performing abortions.

Dr. Morgentaler: As I said before, I know some wonderful female physicians who have come forward to be trained and who do provide abortions. I wish there would be more, and I hope that eventually we will be able to persuade more female doctors to provide these services.

The Chairman: Senator Lynch-Staunton.

Senator Lynch-Staunton: Dr. Morgentaler, in your presentation you made reference to the role of the man in the decision.

Dr. Morgentaler: In my experience, most abortion decisions for women who are married or have a common-law partner are joint decisions when the relationship is good. It is not an easy decision. It requires much thought. Usually, the couple will decide for themselves whether, under the present circumstances, they are able to raise a child and provide security, protection, love, tenderness and availability for the next 18 or 20 years.

[Traduction]

retirer et d'imposer une limite à 24 semaines, je n'aurai pas vraiment d'objection à condition que l'avortement soit tout à fait décriminalisé. Cette limite devrait être une indication, et seulement une indication, qui existe déjà pour l'Association médicale canadienne. L'avortement doit être vu comme une question médicale et non criminelle.

Le sénateur Cools: D'après vous, les femmes représentent quel pourcentage parmi les médecins effectuant des avortements?

M. Morgentaler: Il y a de plus en plus de femmes chez les gynécologues et les obstétriciens. Cependant, le pourcentage ne dépasse probablement pas 10 ou 15 p. 100. Parmi les médecins que j'ai personnellement formés en matière d'avortement au Québec et dans le reste du Canada, il y avait environ 50 à 60 p. 100 de jeunes femmes.

Le sénateur Cools: Je crois que les femmes médecins craignent un peu d'effectuer des avortements. Avez-vous des idées, des hypothèses ou des conjectures pour expliquer cela?

M. Morgentaler: Ceci m'étonne un peu moi-même. J'ai fait des voyages dans tout le pays pour parler du manque d'accès et expliquer que les femmes devaient pouvoir accéder à des avortements médicaux sans danger. Je me demande pourquoi les femmes médecins et les jeunes diplômées ne sont pas plus nombreuses à se présenter pour aider les femmes et leur permettre d'avoir accès à des avortements médicaux sans danger.

Il y a de nombreux facteurs. D'une part, bien sûr, les médecins qui effectuent maintenant des avortements font en quelque sorte partie d'une espèce menacée.

Le sénateur Cools: C'est le cas maintenant mais je crois qu'avant l'arrivée de cette loi, les femmes médecins hésitaient à pratiquer des avortements. À propos d'égalité, on est venu nous dire que 50 p. 100 des sénateurs devraient être des femmes, mais dans ce domaine, l'égalité des femmes n'est pas réalisée. Je vous pose la question parce que vous avez une très grande expérience. Je me demande pourquoi les femmes médecins évitent de pratiquer des avortements.

M. Morgentaler: Comme je l'ai dit tout à l'heure, je connais de merveilleuses femmes médecins qui ont demandé à suivre une formation et pratiquent des avortements. J'aimerais qu'elles soient plus nombreuses et j'espère qu'avec le temps, nous réussirons à persuader davantage de femmes médecins de dispenser ces services.

Le président: Le sénateur Lynch-Staunton.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans votre exposé, vous avez fait allusion au rôle de l'homme dans la décision.

M. Morgentaler: D'après ce que j'ai vu, dans le cas des femmes qui sont mariées ou un conjoint de fait, les décisions relatives à l'avortement sont prises par les deux membres du couple lorsque leur relation est bonne. Ce n'est pas une décision facile et elle demande beaucoup de réflexion. Généralement, le couple va décider si, dans les circonstances, il est en mesure d'élever un enfant et de lui donner sécurité, protection, amour, tendresse et disponibilité pendant les 18 ou 20 années à venir.

[Text]

I have had cases where the relationship is not good. Occasionally, a man would insist that the woman continue with the pregnancy, where the woman knows for sure that she does not want to do that. In cases like that, I believe it is the woman's choice, and her choice should be respected. The man, even though he is the genitor or impregnator — not the father because there is no baby yet — should have no say in the matter. In the final analysis when there is conflict, it should be the woman's decision that should prevail.

Senator Lynch-Staunton: Can you draw a profile of the women who come to you? Are they from a particular income group, age or social background?

Dr. Morgentaler: There is no one profile. We deal with fertile women from age 13 to age 50, sometimes, from all social economic backgrounds, from all religions, ethnic backgrounds and so on. The fact is that women occasionally do get pregnant as a result of a biological accident, either because of the failure of the contraceptive method they were using or because, in the heat of passion, no contraception was used. The woman has decided that it is not the time to continue with the pregnancy or to bring up a child. So there is absolutely no profile. The profile cuts across all strata and levels of society, and the people come from all backgrounds.

Senator Neiman: Following up on Senator Lynch-Staunton's question on the profile, given that there is no profile, is there some psychological or mental reason that prevails, and do you think that it is valid. You have referred several times to regarding this matter as a health matter, a medical matter and a woman's right. Yet earlier, both you and Dr. Piercy mentioned that there should be alternatives to this type of bill in terms of medical, educational and social counselling. Do you think it is pertinent to the doctor performing the abortion that he be satisfied as to the mental health or the reasons behind the abortion, except for a person who simply comes in and says, "I do not want to carry this baby to term." Is there anything else that governs your decision as to whether or not you will perform an abortion?

Dr. Morgentaler: As to the motivations of women, there are many reasons. Some reasons are economic, some are social and some are based on the fact that the woman may be too young, too old or already has grandchildren. Underlying all these reasons is usually the perception by the woman that she is unable at this point in her life to provide care and love for a child for the next 18 to 20 years. It is my belief that it is the duty of the doctors to respect the reasons enunciated by the woman.

I think what the doctor should do is what is regularly done in my clinics. That is, the woman is seen by a councillor and by the doctor to ascertain that the woman has not been forced to make the decision, that it is her decision and that she is clear about it. We also try to ensure that the woman knows that there options. In some cases the decision for an abortion is not clear cut. For example, a woman may find herself suddenly pregnant when she wants to work for another three or four

[Traduction]

J'ai vu des cas où la relation n'est pas très bonne. Il arrive qu'un homme insiste pour que la femme poursuive la grossesse alors que celle-ci s'y refuse tout à fait. Dans ces cas-là, je crois que c'est à la femme de choisir et que son choix doit être respecté. L'homme, même s'il est le géniteur ou le fécondateur — pas le père, parce qu'il n'y a pas encore de bébé — ne devrait rien avoir à dire. En dernière analyse, en cas de conflit, c'est la décision de la femme qui devrait l'emporter.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourriez-vous nous tracer un profil des femmes qui s'adressent à vous? Font-elles partie d'un groupe particulier au plan du revenu, de l'âge ou du milieu social?

M. Morgentaler: Il n'y a pas de profil unique. Nous recevons des femmes fécondes âgées de 13 à 50 ans parfois, de toutes les origines socio-économiques, de toutes les religions, origines ethniques, etc. Le fait est que les femmes se trouvent enceintes à la suite d'un accident biologique, soit parce que la méthode contraceptive utilisée a échoué, soit parce que, sous le coup de la passion, aucun contraceptif n'a été employé. La femme a décidé que le moment était mal choisi pour continuer la grossesse ou pour élever un enfant. Il n'y a donc absolument pas de profil. Le profil traverse toutes les strates et tous les niveaux de la société et ce sont des personnes de toutes origines.

Le sénateur Neiman: A la suite de la question du sénateur Lynch-Staunton sur le profil, puisqu'il n'y a pas de profil, y a-t-il une raison psychologique ou mentale qui revient, et la trouvez-vous valable? Vous avez dit à plusieurs reprises que c'était une question de santé, une question médicale et un droit pour les femmes. Pourtant, tout à l'heure, vous avez dit ainsi que le Dr Piercy qu'il devait y avoir d'autres formules que ce genre de projet de loi où l'on tienne compte des aspects médicaux, de l'importance de l'éducation et des services de conseil. Pensez-vous que le médecin pratiquant l'avortement doit être informé de l'état de santé mentale de la patiente ou des motifs de l'avortement, quand une personne arrive en disant simplement: «Je ne veux pas mener cette grossesse à terme». Votre décision de pratiquer l'avortement se fonde-t-elle sur autres choses?

M. Morgentaler: Pour ce qui est des motivations des femmes, elles sont nombreuses. Les raisons invoquées peuvent être d'ordre économique ou social ou il se peut également que la femme soit trop jeune, trop vieille ou ait déjà des petits-enfants. La base est toujours la même: la femme a le sentiment de ne pas pouvoir, à ce moment de sa vie, élever et aimer un enfant pendant 18 ou 20 ans. Je suis convaincu que les médecins ont le devoir de respecter les raisons données par la femme.

D'après moi, le médecin devrait faire ce que nous faisons régulièrement dans nos cliniques. C'est-à-dire que la femme est d'abord vue par un conseiller et par le médecin qui s'assure qu'elle n'a pas été obligée à prendre la décision, que celle-ci vient bien d'elle et qu'elle en est sûre. Nous voulons également être sûrs que la femme sait qu'il existe des options. Dans certains cas, la décision à prendre n'est pas parfaitement claire. Par exemple, une femme peut se trouver tout d'un coup

[Text]

years before she has children. After presenting the facts she may reconsider, "Well, my husband is working and possibly we can go through with the pregnancy." So some of them do change their minds. It is important that the woman be given proper information and counselling so that she is able to make that decision by herself. It is the duty of the doctor to respect that decision, once it is made, and to provide an abortion under good medical circumstances in an atmosphere of understanding and compassion.

Senator Spivak: Dr. Morgentaler, you have been involved in two of the landmark cases on this issue, and I would like to pursue with you what you feel is the meaning or the impact of the Supreme Court decision. Earlier in your testimony you said that we should abort the bill, and then you seemed to pursue a different line by suggesting that you might welcome legislation, as long as it was not under the Criminal Code and as long as it dealt with the timing and the trimester approach to performing abortions. Some people have said that, in the Supreme Court decision involving you, the court invited Parliament to come forth with legislation that is based in some way on the trimester system.

I may have missed the full import of what you said to Senator Haidasz, but you seemed to suggest, as an alternative to legislation under the Criminal Code, legislation that looked at the state's interest in the protection of the fetus after a certain time period. I am interested in hearing your views as to the alternative legislation that might be suitable or preferable. I realize that there are other questions, such as the access question, which is involved in the other decision. Apart from the philosophical debate, each of us is faced with a very particular decision about this particular piece of legislation. So I am very interested in hearing your comments on that issue.

Dr. Morgentaler: The Supreme Court decision was a momentous decision. For the first time, it affirmed the rights of women to be treated in Canada as responsible, autonomous, dignified persons. It was very clear that from that time on, women could say, "We are responsible and we have self esteem. The Supreme Court of Canada has recognized that it is our decision and belongs to us. It is said that this is an intimate decision, a moral decision and even though the state may not agree with us, we have the right to make these decisions."

The symbolic effect of Bill C-43 is, as I said before, an insult to the dignity of women in the sense that their right that has been recognized by the Supreme Court is taken away from them. Women no longer have the right to make such important decisions about procreation, their bodies, their future, their children, and the spacing of their children and so on. These decisions have been given to strangers, in this particular case to doctors, in the belief that it is a medical decision, but it is not. So, symbolically, Bill C-43 is a terrible put-down for women in this country.

On top of that, I would say that the Supreme Court decision reaffirmed the Charter of Rights and Freedoms. It made Canadians believe that, indeed, the Charter of this country protects individual liberties to a great extent. It made people

[Traduction]

enceinte alors qu'elle veut travailler encore trois ou quatre ans avant d'avoir des enfants. Après avoir exposé les faits, elle peut revenir sur sa décision en se disant: «Eh bien, mon mari travaille, et nous pourrions peut-être assumer cette grossesse.» Certaines changent donc d'avis. Il est important que la femme soit correctement informée et conseillée afin de pouvoir prendre cette décision elle-même. Le médecin doit respecter cette décision une fois qu'elle est prise et pratiquer l'avortement dans de bonnes conditions médicales, dans un climat de compréhension et de compassion.

Le sénateur Spivak: Vous avez été impliqué dans deux des causes marquantes sur cette question et je voudrais savoir quel est d'après vous le sens ou l'impact de la décision de la Cour suprême. Au début de votre témoignage, vous avez dit que nous devrions abandonner le projet de loi, et ensuite, vous avez semblé changer votre fusil d'épaule en disant que vous seriez favorable à une loi à condition que l'avortement ne soit pas criminalisé et qu'on y aborde la question du moment de l'avortement et la théorie trimestrielle. Certains estiment que, dans sa décision à votre égard, la Cour suprême a invité le Parlement à préparer une loi qui se fonde en quelque sorte sur le système trimestriel.

Je n'ai peut-être pas compris parfaitement ce que vous avez dit au sénateur Haidasz, mais vous sembliez envisager une solution autre que le Code criminel, c'est-à-dire un projet de loi tenant compte de l'intérêt qu'a l'État à protéger le fœtus après une certaine période. J'aimerais avoir votre avis sur le type de loi qui serait approprié ou préférable. Je sais qu'il y a d'autres questions, comme la question de l'accès, qui est abordée dans l'autre décision. Hormis le débat philosophique, nous avons chacun une décision bien particulière à prendre sur ce projet de loi particulier. J'aimerais donc beaucoup entendre vos commentaires sur ce point.

M. Morgentaler: La décision de la Cour suprême a été capitale. Pour la première fois, elle affirmait les droits des femmes d'être traitées comme des personnes responsables, autonomes et à part entière. Il était très clair qu'à partir de ce moment-là, les femmes pouvaient dire: «Nous sommes responsables et nous avons confiance en nous. La Cour suprême du Canada a reconnu que c'était à nous et à nous seules de décider. On dit que c'est une décision intime, une décision morale et que même si l'État n'est pas d'accord avec nous, nous avons le droit de prendre ces décisions».

Comme je l'ai dit tout à l'heure, l'effet symbolique du projet de loi C-43 est une insulte à la dignité des femmes, dans la mesure où ce droit qui leur a été reconnu par la Cour suprême leur est enlevé. Les femmes n'ont plus le droit de prendre des décisions aussi importantes sur la procréation, leur corps, leur avenir, leurs enfants, l'écart entre leurs enfants, etc. Ces décisions relèvent maintenant d'étrangers, dans ce cas particulier des médecins, car on estime que c'est une décision médicale, mais ce n'est pas le cas. Ainsi, symboliquement, le projet de loi C-43 représente un coup terrible pour les femmes de ce pays.

De plus, je dirais que l'arrêt de la Cour suprême a confirmé la Charte des droits et libertés. Il a fait croire aux Canadiens qu'effectivement, la Charte de ce pays protégeait largement les libertés individuelles. Il a permis aux gens de pousser un soupir

[Text]

sigh with relief and say, "Fine, we live in a country where the government cannot do whatever it wants to. We have certain inalienable rights to privacy, to making decisions on matters of individual interests and so on".

With regard to alternative legislation, I have said before that I am in favour of no law for abortion. There is no need for it. It would be innovative for Canada not to have a law on abortion. Those people who are against abortion on any grounds try to paint picture that if we do not have a law terrible things will happen; that there will be abortion clinics on every corner and women will have abortions just before birth. Nothing like that has happened.

Basically, what has happened is that, instead of doctors being threatened with criminal sanctions, doctors are able to continue to provide abortions to women knowing that no criminal sanctions are involved. The doctor's duty and job is very difficult, and every doctor can face prosecution if he has performed a surgical procedure on a patient who, as a result, is damaged in some way although the damage was not intentional on the part of the doctor. Doctors live under constant fear of prosecution for a wrong that they have done in their practice, and to put a criminal sanction on top of that is just too much for most doctors. Most doctors will just not be willing to face that.

Justice Minister Kim Campbell quoted me on a radio program, saying that I had declared that I could live within this law. I could live in spite of this law because I have faced prosecutions many times. I am not afraid any more of prosecution. You sort of get used to it after a while. I have been acquitted by four juries who were representing the Canadian people. However, in this particular case, if someone accuses me of having done an abortion outside of the parameters of this law, I would be standing in front of a judge, and if that judge has the philosophical attitudes of Senator Haidasz, he will be very happy to say, "Doctor Morgentaler is guilty. So that means two years in prison." If that happens we will take it all the way to the Supreme Court of Canada.

Therefore, I think that this law, as I said before, will seriously diminish access to abortion. When you ask me about alternatives, if the majority of Parliament decided that they needed a law and really did want a law, the question then becomes what kind of rational law could they propose?

This is what I said: In the alternative, if the members of the House of Commons decide that they did want to propose a law, I would like to see a different law which establishes and entrenches the right of women to safe medical abortions. In addition, I would not view with tremendous displeasure a limit of 24 to 28 weeks, as long as there is no criminal sanctions that attach after that because, even after 24 to 28 weeks, abortions are still necessary. I mentioned this previously and I repeat it for two reasons: One is that the continuation of the pregnancy would endanger the health or life of the pregnant woman, and second, it might now be established through medical tests, such as ultrasound and others, that the developing fetus will be severely malformed. So, as far as I can say, I think that would answer your question.

[Traduction]

de soulagement en disant: «Parfait, nous sommes dans un pays où le gouvernement ne peut pas faire la pluie ou le beau temps. Nous avons certains droits inaliénables en matière de vie privée et de décision sur des questions d'intérêt individuel, etc.».

Pour ce qui est d'une autre formule législative, j'ai déjà expliqué que je préférerais qu'aucune loi ne régie l'avortement. Ce n'est pas nécessaire. Le Canada serait novateur en n'ayant pas de loi sur l'avortement. Tous ceux qui s'opposent à l'avortement, pour quelque motif que ce soit, essaient de faire croire que s'il n'y a pas de loi, de terribles choses se produiront, qu'il y aura des cliniques d'avortement à tous les coins de rue et que les femmes se feront avorter juste avant la naissance. Rien de tel ne s'est produit.

Au contraire, au lieu d'être passibles de sanctions criminelles, les médecins ont pu continuer à assurer des avortements aux femmes en sachant qu'ils ne risquaient aucune sanction. Les médecins ont des responsabilités et un travail bien difficile et peuvent tous être poursuivis, s'ils pratiquent une procédure chirurgicale qui laisse des séquelles quelconques aux patients, même si ce n'était nullement intentionnel de leur part. Les médecins ont constamment peur d'être poursuivis pour une erreur dans leur pratique et s'ils doivent en plus être passibles de sanctions criminelles, c'est trop, et la plupart d'entre eux ne sont pas prêts à l'accepter.

La ministre de la Justice, Kim Campbell, a cité mes propos dans une émission radiophonique, disant que j'avais déclaré que je pouvais m'accommoder de cette loi. Disons plutôt que je pourrais vivre malgré cette loi, car j'ai souvent fait l'objet de poursuites. Je n'en ai plus peur. On s'y habitue après un certain temps. J'ai été acquitté par quatre jurys qui représentaient le peuple canadien, mais dans ce cas particulier, si quelqu'un m'accuse d'avoir pratiqué un avortement en dehors des limites de cette loi, je me trouverai devant un juge qui, s'il partage la philosophie du sénateur Haidasz, se fera un plaisir de dire «Le Dr Morgentaler est coupable. Il est condamné à deux ans d'emprisonnement.» Si cela se produit, nous irons jusque devant la cour suprême du Canada.

Je crois donc que cette loi diminuera considérablement l'accès à l'avortement. Vous me demandez quelle serait l'alternative si la majorité du Parlement décidait qu'il faut absolument une loi, et la question est alors de savoir quel genre de loi rationnelle le Parlement pourrait proposer.

C'est pourquoi j'ai dit que si la Chambre des communes décidait qu'il fallait proposer une loi, j'aimerais que ce soit une loi différente qui établisse et garantisse le droit des femmes à un avortement médical sans danger et je ne serais pas terriblement opposé à une limite de 24 à 28 semaines à condition qu'il n'y ait pas de sanctions criminelles prévues après cela, car même après 24 à 28 semaines, les avortements peuvent rester nécessaires, je l'ai dit et je le répète, pour deux raisons. D'une part, si la poursuite de la grossesse constitue une menace pour la santé ou la vie de la femme enceinte, et d'autre part, si l'on peut prouver grâce aux examens médicaux qui existent maintenant, comme l'échographie et d'autres, que le fœtus sera victime de malformation grave. Je crois avoir répondu à votre question.

[Text]

Senator Spivak: Yes, that is a very clear statement.

Senator Fairbairn: Mr. Chairman, I will be brief. Doctor Morgentaler, you yourself have run the gamut of harrassment, both legal and social, including jail. That harrassment has continued for a great number of years, and clearly that is not the norm among the medical profession in Canada. I do not think anyone else has been prepared to go out on the front line to the degree that you have. It has been pointed out to us that, with or without legislation, there is always the potential for the so-called social harrassment of doctors; harrassment that does not have criminal sanction but, nonetheless, is very disruptive and threatenning to them personally and to their families.

In your judgment, does this bill make any difference in the level of that kind of harrassment? Does the fact that this bill is under the Criminal Code, and that therefore there are criminal sanctions available, heighten the potential for non-legal harrassment? Further, is this one of the reasons why so many of your colleagues either have taken a decision, or are seriously troubled and contemplating taking a decision, to get out of the practice of abortion medicine entirely?

Dr. Morgentaler: I think that these two factors are intertwined because what this bill does is, it declares open season on doctors. Any disgruntled boyfriend or disgruntled ex-husband can bring an accusation under this Bill C-43, if it becomes law, that the doctor has not acted within the law. Consequently, the doctor will be accused, fingerprinted, arrested and brought to court. He will suffer negative publicity, and will face enormous legal costs. Also, because of that negative publicity, he might become a target for the anti-abortion fanatics, which will make life for him and his family even more difficult.

This bill will be an encouragement to the abortion fanatics to disrupt the services that do exist and prevent abortions from being given. This is why I said that not only will it have a catastrophic effect on access because doctors will be afraid of the effect of the bill, but, on top of that, they might also be exposed to the harassment of the anti-abortion people, and again this will diminish still further access to that procedure.

The Chairman: Thank you. Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Dr. Morgentaler, it is interesting to have had another philosophic analysis of the two schools of thought and of law. Parliamentarians love to make laws, and we justify our stipend by making laws. We are seduced by our apparent power to make laws, so therefore, when somebody suggests to us that we should not have a law, we feel as though we have been aborted.

So, I would like to deal with that question, if I could, because in your brief you raised a very interesting issue and I would like to quote it for the record. On page 2, you say:

It vital that legislators differentiate between private morality and public policy; it is equally vital for every member of this Committee and the House in general to examine the role of law, especially criminal law, in the matter abortion. No law should prevent those opposed to abortion from speaking out against the procedure; but

[Traduction]

Le sénateur Spivak: Oui, c'est une déclaration très claire.

La sénatrice Fairbairn: Monsieur le président, je serai brève. Docteur Morgentaler, vous subissez vous-même depuis des années tous les types de harcèlement, légal, social, vous êtes même allé en prison, et ce n'est certainement pas la norme au sein de la profession médicale au Canada. Vous êtes le seul, je crois, à avoir ainsi osé monter en première ligne. On nous a fait remarquer qu'avec ou sans loi, les médecins pouvaient toujours faire l'objet de harcèlement social. Un harcèlement qui ne comporte aucune sanction criminelle mais qui est néanmoins très perturbant et menaçant pour eux sur le plan personnel et pour leur famille.

D'après vous, ce projet de loi change-t-il quelque chose sur le plan de ce harcèlement-là? Le fait que des sanctions criminelles soient prévues dans ce projet de loi, puisque cela fait partie du Code criminel, aggrave-t-il le risque de harcèlement non juridique et est-ce l'une des raisons pour lesquelles un aussi grand nombre de vos collègues ont pris position ou sont très inquiets et envisagent de ne plus pratiquer du tout d'avortements?

M. Morgentaler: Je continue à penser que les facteurs sont entremêlés parce qu'en fait, avec ce projet de loi, la chasse aux médecins est ouverte en permanence. En vertu du projet de loi C-43, s'il est adopté, tout mari ou ami contrarié peut accuser le médecin de ne pas avoir respecté la loi et celui-ci sera donc accusé, on prendra ses empreintes digitales, il sera arrêté et traîné devant les tribunaux; il subira toute cette publicité négative et devra assumer les coûts juridiques et, du fait de cette publicité négative, il peut devenir la cible de fanatiques opposés à l'avortement qui lui rendront la vie encore plus difficile ainsi qu'à sa famille.

Ce projet de loi encouragera les fanatiques de l'avortement à perturber les services qui existent et à empêcher les avortements et c'est pourquoi j'ai dit qu'il aurait non seulement un effet catastrophique sur l'accès parce que les médecins redouteront les répercussions du projet de loi, mais qu'en plus, ils risqueront d'être harcelés par les opposants à l'avortement et que ceci contribuera encore un peu plus à réduire l'accès à l'avortement.

Le président: Merci. Le sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Docteur Morgentaler, il est intéressant d'entendre une autre analyse philosophique des deux écoles de pensée du droit. Les parlementaires adorent faire des lois pour justifier leurs émoulements. Nous sommes séduits par notre pouvoir de paternité législative, et par conséquent quand quelqu'un nous dit qu'il ne faut pas faire une loi, nous avons une impression d'avortement.

J'aimerais donc aborder cette question si je peux, car dans votre mémoire vous soulevez une question très intéressante, et j'aimerais citer ici ce que vous dites à la page 2:

Il est essentiel que les législateurs établissent une distinction entre moralité privée et intérêt public. Il est également vital que tous les membres de votre Comité et le Sénat en général s'interrogent sur le rôle de la loi, en particulier de la loi criminelle en matière d'avortement. Aucune loi ne devrait empêcher ceux qui s'opposent à

[Text]

where the state provides this group with a blunt instrument to use as a weapon against their fellow citizens, we have to question the political motives of the architects of this legislation.

You suggested, in response to Senator Cools', and to Senator Spivak's questions, that there is another way to legislate. I think your suggestion does not really affect the federal jurisdiction because it seems to me to be a professional matter so that you have a patchwork quilt of standards. You might give us some insight as to how we could establish a federal standard dealing with the 20 weeks or 24 weeks.

However, I am more interested in the other question, and that is: What happens if we do not do anything, as you suggest, and abort this law? How do we deal with the ongoing question that I think is important, and that is how do we seek to protect your right to life, liberty, and security of person, and the right not to be deprived thereof, except in accordance with principles of fundamental justice. How do we protect those doctors or others in society against an attack by a group of individuals in society that feel, with great religious and moral justification, that they are correct? Do we allow this public chaos to continue? Do we allow parliamentarians to be continually harassed by both sides? What is our public morality here? What is our public duty? I am confused in my own mind, and I do not think I have an answer. Perhaps you, who have been on all sides of this equation, might give us the benefit of your wisdom.

I think that we are dealing with a form of public morality and how to, in effect, return the Canadian public to a more stable and mature state where we do not harass and attack each other as violently as you have been by both sides. I am suggesting that there has been vitriolic attacks from the pro-choice groups that I find offensive, and certainly vitriolic attacks by the anti-abortion groups that have been, perhaps, even more reprehensible. I am interested in the question of public morality, and peace, order and good government.

Dr. Morgentaler: I will try to answer briefly. First of all, I would like to object to the idea that pro-Choice people engage in violent attacks. If they do so, it would only be verbal attacks, as people tend to get carried away. However, the other side engage in physical attacks and harassment of all kinds.

Coming back to the main idea of what would happen if there was no law, basically what would happen is what we have had in Canada during the last two and a half years, namely, that doctors are able to provide a medical service to people who request it, without criminal sanctions. As I said, the sky did not fall down and nothing terrible has happened, even though abortions have been done before delivery.

[Traduction]

l'avortement de s'élever contre cette pratique; mais au moment où l'on s'apprête à permettre à l'État de leur donner une arme qu'ils peuvent utiliser à leur gré contre leurs concitoyens, il serait peut-être bon de se demander quels motifs politiques animaient les architectes de la loi lorsqu'ils l'ont rédigée.

En réponse au sénateur Cools et au sénateur Spivak, vous avez dit qu'il y avait une autre façon de légiférer. Je crois que votre suggestion ne concerne pas vraiment la compétence fédérale, puisqu'il me semble qu'il s'agit d'une question professionnelle et que vous faites donc appel à un assemblage hétéroclite de normes. Vous pourriez peut-être nous expliquer comment nous pourrions établir une norme fédérale sur la question des 20 ou 24 semaines.

Mais ce qui m'intéresse plus, c'est l'autre question, à savoir ce qui se passe si nous ne faisons rien comme vous le suggérez et que nous faisons avorter ce projet de loi, que nous faisons avorter notre propre entreprise. Comment répondrons-nous à une question qui me semble importante et qui continuera à se poser, à savoir comment protéger votre droit à la liberté, votre droit à la vie, à la liberté et à la sécurité individuelle, le droit à ne pas en être privé sauf conformément aux principes de la justice fondamentale, comment protéger les médecins ou autres personnes de la société des attaques d'un groupe ou de groupes de citoyens poussés par une profonde conviction morale et religieuse qu'ils ont raison? Allons-nous laisser se poursuivre ce chaos public? Allons-nous laisser les tenants des deux thèses continuer à harceler les parlementaires? Où est notre moralité publique? Quel est notre devoir public? Personnellement, je suis très troublé. Je ne pense pas avoir de réponse. Peut-être que vous, qui connaissez tous les aspects de l'équation, vous pourriez nous faire profiter de votre sagesse.

Je crois qu'il s'agit de régler une question de moralité publique et de trouver le moyen d'amener ou de ramener le public, le public canadien, à faire preuve d'un peu plus de maturité et de faire cesser les attaques violentes auxquelles on se livre de part et d'autre. Je considère en effet que les groupes pro-choix se sont livrés à des attaques extrêmement virulentes que je trouve scandaleuses, et que les groupes anti-avortement se sont de leur côté livrés à des attaques tout aussi violentes et peut-être même plus répréhensibles encore. Ce qui m'intéresse, c'est la moralité publique, la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

M. Morgentaler: Je vais essayer de vous répondre brièvement. Je ne suis pas d'accord quand vous dites que les groupes pro-choix se livrent à des attaques violentes. Si c'est le cas, ce sont uniquement des attaques verbales. Certes, les gens peuvent se laisser emporter, naturellement, mais ceux de l'autre côté se livrent à des attaques physiques et à toutes sortes de harcèlement.

J'en viens maintenant à votre principale question: Que se passerait-il s'il n'y avait pas de loi? En gros, il se passerait la même chose que ce qui se passe au Canada depuis deux ans et demi, c'est-à-dire que les médecins pourraient fournir un service médical aux gens qui le demanderaient sans être passibles de sanctions criminelles, et comme je le disais, le ciel ne nous est pas tombé sur la tête et il ne s'est rien produit de terrible.

[Text]

There is, however, difficulty of access, and this is a situation that I tried to alleviate by establishing a clinic in Halifax, for instance, for Maritime women. I also intend to establish a clinic in Edmonton, and I hope that other doctors will come forward and train personnel and establish other clinics as well, which would be legal clinics.

On the question of harassment, of course that is true, as I mentioned before. Unfortunately, we have to deal with harassment, and doctors providing abortion services now are on the front line and are being attacked by fanatical people.

The way we dealt with it in Quebec, where abortion has been accepted by the population since about 1980, and where abortions have been provided not only by clinics and hospitals but by what are called Centres Locales de Service Communautaire, which are Community Health Centres. These centres are financed by the Quebec Government, in violation of the section 251 of the Criminal Code.

Therefore, abortion is no longer a subject of controversy in Quebec. There are no demonstrations in front of clinics. Occasionally, a man with a Bible will come and try to persuade a woman not to have an abortion, but it is not the subject of public controversy.

In the Toronto clinic I faced four and half years of terrible harassment by the anti-abortion people, and eventually I asked for an injunction. That was a year and a half ago, and it is quiet now. It is matter of policing. These people are trying to use illegal tactics to prevent women from going to a medical facility to obtain legal medical services, and these are obviously, tactics that are condemned by the majority of public opinion. They are illegal, and are a question for the police to deal with that. So eventually, as the debate becomes less heated, this kind of harassment hopefully will diminish.

However, philosophically, I think, you are probably right; legislatures like to legislate. I have the impression that there are too many laws. There are many areas of private morality where the state should have no powers of interference whatsoever. Where there is no victim, and where there is no complaint, the state should not interfere. However, that is a completely different subject on which and I could elaborate for an hour.

Coming back to this particular Bill C-43, this bill gives encouragement to the anti-abortion fanatics by declaring abortion again to be a crime. It encourages them to put pressure on doctors to diminish access to abortion.. This is why I believe that this bill should be aborted.

Senator Grafstein: Would you deal with the later part of my question, which is your suggested solution about legislation and how that could be carried out in the federal domain as a national standard. It strikes me that your suggestion in response to Senator Spivak's question was that this standard; of 24 or 28 weeks or whatever would be a provincial standard; it could not be a federal standard.

[Traduction]

pour autant. Il n'y a pas eu d'avortements avant l'accouchement.

Il y a même un problème d'accès, et c'est pour essayer d'atténuer ce problème que j'ai par exemple monté une clinique à Halifax pour les femmes des Maritimes, que j'ai l'intention d'en installer une autre à Edmonton, et que j'espère que d'autres médecins vont suivre la formation et établir eux-mêmes d'autres cliniques qui seront elles aussi des cliniques légales.

Il est vrai, malheureusement, et je l'ai déjà dit tout à l'heure, que nous sommes victimes de harcèlement et que les médecins qui pratiquent des avortements sont maintenant en première ligne et se font attaquer par des fanatiques.

Au Québec, où l'avortement est accepté par la population depuis environ 1980, et où il se pratique non seulement dans des cliniques et des hôpitaux mais dans ce qu'on appelle les centres de services communautaires, qui sont financés par le gouvernement du Québec en violation de l'article 251 du Code criminel.

Donc, il n'y a plus de controverse autour de l'avortement au Québec. Il n'y a plus de manifestations devant les cliniques. À l'occasion, un homme armé d'une Bible essaie de dissuader une femme de se faire avorter, mais il n'y a plus de controverse publique.

Dans une clinique de Toronto, j'ai subi pendant quatre ans et demi le harcèlement acharné de groupes anti-avortement, et j'ai fini par demander une injonction que j'ai obtenue il y a un an et demi, et maintenant tout est calme. C'est une question de maintien de l'ordre. Ce sont des gens qui se servent de tactiques illégales pour empêcher des femmes d'obtenir des services médicaux légaux dans une institution médicale, et ce sont là évidemment des tactiques que condamne la majorité de l'opinion publique. Ce sont des actes illégaux, et c'est à la police de s'en occuper. Je pense donc qu'une fois que les esprits commenceront à se calmer, ce genre de harcèlement diminuera.

Mais je crois que ce qui est important, vous avez sans doute raison de le dire, c'est que par principe les parlementaires aiment légiférer. J'ai l'impression qu'il y a trop de lois. Il y a de nombreux domaines de moralité publique dont l'État ne devrait absolument pas se mêler. S'il n'y a pas de victime ni de plainte, l'État ne devrait pas intervenir, mais c'est une question totalement différente sur laquelle je pourrais m'étendre pendant une heure.

Pour un revenir au projet de loi C-43, je pense fondamentalement que ce projet de loi encourage les fanatiques anti-avortement dans la mesure où il recriminalise l'avortement et où il encourage donc ces groupes à faire pression sur les médecins et à entraver l'accès à l'avortement. Voilà pourquoi il faut à mon avis faire avorter ce projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous répondre à la dernière partie de ma question, c'est-à-dire nous donner la solution législative que vous nous proposez, et nous expliquer comment vous pourriez faire adopter cette norme nationale au niveau fédéral, car j'ai été frappé de vous entendre répondre au sénateur Spivak que cette norme de 24 ou 28 semaines ou autre

[Text]

Dr. Morgentaler: No. My impression is based on my experience in legal matters, and in particular on the recent judgment by Judge Joe Kennedy in Halifax, in the Nova Scotia case, where the provincial government tried to limit access to abortions to hospitals only. That was thrown out mainly on the basis that abortion legislation is within the federal jurisdiction. Therefore, it is clear that this has traditionally been a federal matter, and it remains a federal matter, and obviously if the House of Commons wishes to legislate in this area, it has a perfect right to do so. I am sure such legislation would pass muster in the Supreme Court of Canada.

The question is: What kind of legislation do we need? While I do not have much hope of it passing this particular parliament, my preference would be a bill that would entrench the rights of women to have access to safe medical abortions and, as I said before, I would not have too much objection to a limitation of 24 to 28 weeks as long as abortion is taken out of the criminal code. As long as the dignity and responsibility of women is recognized, and also the fact that they are moral agents who are able and entitled to make personal choices for themselves that the state has to respect, then I would have no objection to such a bill.

The Chairman: Thank you very much. We have one final questioner. I am hoping Senator Doyle can keep it reasonably brief. Senator Doyle.

Senator Doyle: Thank you, Mr. Chairman. I will try to be brief. Doctor, you spoke a moment ago of the disgruntled boyfriend, a man who might create all kinds of mischief for the woman, for the doctor, and for the state if this legislation is passed into law. Yesterday, we had the benefit of the opinion of the Minister, and she said on that very point that, as long as the opinion formed by the doctor who directed or performed the abortion is professionally formed and honestly held, it is basically unassailable no matter how many other doctors disagree with it, even where, after having the abortion, the woman changes her mind. Abortion under Bill C-43 would be a lawful medical procedure.

Dr. Morgentaler: I am not sure that doctors across the country are reassured by what Justice Minister Kim Campbell has been saying, because malicious and frivolous prosecutions have occurred in this country. Everybody remembers the case of Jean-Guy Tremblay and Chantal Daigle, which went to the Supreme Court. It is possible that other Jean-Guy Tremblays are merely biding their time in the wings or that the anti-abortion fanatics will deliberately choose certain doctors as targets for criminal prosecution. Even if the doctor has acted within the law; even if he has assured himself that the woman is clear about her decision; even when there is good documentation that, unless he provides the abortion, the woman's state of health would be endangered, and even though in the final analysis, he is not convicted, doctors generally are afraid of being prosecuted. They do not need that additional burden on their medical practice and they are afraid for good reasons. They

[Traduction]

serait une norme provinciale mais qu'elle ne pourrait pas être fédérale.

M. Morgentaler: Non. Je me fonde sur mon expérience des questions juridiques et sur le récent jugement du juge Joe Kennedy à Halifax, dans l'affaire de la Nouvelle-Écosse, où le gouvernement provincial a essayé de limiter l'accès à l'avortement aux seuls hôpitaux et a été débouté essentiellement pour la raison que la législation de l'avortement relevait de la compétence fédérale. Il est donc clair que c'est traditionnellement une question qui relève du gouvernement fédéral et qui demeure une question d'ordre fédéral, et il est évident que si la Chambre des communes veut légiférer sur cette question, elle en a parfaitement le droit, et je suis sûr qu'elle obtiendrait l'appui de la Cour suprême du Canada.

La question est de savoir quel genre de loi nous voulons avoir et personnellement, bien que je n'aie guère d'espoir de ce côté-là avec le Parlement actuel, j'aimerais qu'on adopte une loi consacrant le droit des femmes à un avortement médical sans danger et, comme je le disais tout à l'heure, je n'aurais pas trop d'objections à une limite de 24 à 28 semaines à condition que l'avortement ne tombe plus sous le coup du Code criminel, à condition qu'on reconnaisse la responsabilité des femmes, qu'on les reconnaisse comme des agents moraux aptes et autorisés à faire des choix personnels que l'État respecte.

Le président: Merci beaucoup. Il reste encore un sénateur qui veut poser des questions. J'espère que le sénateur Doyle sera raisonnablement bref. Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Merci, monsieur le président. Je vais essayer d'être bref. Docteur, vous avez parlé tout à l'heure du petit ami mécontent, de l'homme qui allait créer toutes sortes de difficultés à la femme, au médecin et à l'État si ce projet de loi était adopté et mis en application. Hier, nous avons pu entendre la ministre nous dire à ce sujet précisément qu'à condition que l'opinion du médecin qui autorisera ou effectuera l'avortement soit sincère et que l'avortement se pratique de façon professionnelle, il n'y aura aucun recours quel que soit le nombre d'autres médecins qui s'y opposeront et même si la femme change d'avis après l'avortement. L'avortement en vertu du projet de loi C-43 serait une procédure médicale légale.

M. Morgentaler: Je ne suis pas sûr que les paroles de la ministre de la Justice Kim Campbell rassurent les médecins du Canada car on a déjà connu des cas de poursuites malveillantes et frivoles. Tout le monde se souvient de l'affaire Jean-Guy Tremblay et Chantale Daigle qui est allée jusqu'en Cour suprême, et il est tout à fait possible que d'autres Jean-Guy Tremblay attendent dans les coulisses ou que des fanatiques anti-avortement décident délibérément de choisir des cibles, prendre un médecin comme cible de poursuites criminelles même si ce médecin s'est conformé à la loi, même s'il s'est assuré que la femme était certaine de sa décision, qu'il est clair que si elle n'avorte pas, sa santé sera menacée. Et même si ces médecins ne sont finalement pas condamnés, ils ont quand même peur d'être poursuivis. Ils n'ont pas besoin de ce fardeau supplémentaire en plus de leur pratique médicale et ils ont peur pour d'excellentes raisons. Cela leur fait de la publicité

[Text]

get negative publicity. They are targetted by the anti-abortion fanatics. They face enormous legal costs. They have to spend a lot of mental energy and stress on trying to be acquitted of that charge rather than concentrating their energies on providing good medical care.

So despite the assurances by the Minister, I can tell you from my conversations with many doctors that doctors are not reassured. They know that frivolous and malicious prosecutions will occur. We have an organized, fanatical anti-abortion lobby in this country and they make it their business to target and harrass doctors, and this bill gives them the right and the opportunity to do so. As I said before, this bill allows for an open season on doctors who perform abortions.

Senator Doyle: Do doctors not have the opportunity now for malicious prosecution?

Dr. Morgentaler: I am sorry, I did not get that.

Senator Doyle: Would the doctors not have the opportunity now to prosecute such people?

Dr. Morgentaler: That may be possible, but under what law? There is no law now which says that abortion is a crime, whereas under this new law abortion again becomes a crime. All doctors face suits for malpractice and things like this. This is part and parcel of normal medical practice, and doctors try to protect themselves by practicing as good medicine as they can. However, on top of that normal part of medical practice, what doctors will be facing under Bill C-43 is an added burden. Not only will they be liable if the patient is damaged in the course of a surgical procedure, but even without the doctors being negligent, they will be forced to go through courts and defend themselves against criminal charges under this law. That places an enormous burden on most doctorst which most of them do not want to assume.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Doctor Morgentaler and Mrs. Piercey, thank you very much for being with us today. We appreciate your testimony and I am sure that it will be seriously considered by the members of the committee.

We will take a shore break and resume in two or three minutes with our last group of witnesses this morning.

—Recess

The Chairman: Honourable senators, perhaps we can again come to order. We have with us Du Regroupement des centres de santé des femme du Quebec, under the leadership of Madame Marguerite Frénette. Would you please proceed.

Mme Marguerite Frénette, coordinatrice, Fédération québécoise pour le planning des naissances: Je vous remercie, honorable sénateurs. J'aimerais juste préciser que je suis de la Fédération du Québec pour le planning des naissances. Madame Lamontagne est du Regroupement des centres de santé des femmes du Québec; Madame Jacqueline Côté, coor-

[Traduction]

négative. Ils sont dénoncés par les fanatiques anti-avortement. Ils risquent d'avoir des frais juridiques énormes. Ils subissent un stress considérable et ils doivent concentrer toute leur énergie mentale à se défendre de ces accusations au lieu de pouvoir la consacrer à de bons soins médicaux.

Je peux donc vous dire malgré mes conversations avec de nombreux médecins que ces assurances de la ministre ne les rassurent guère. Ils savent que des poursuites mal intentionnées et injustifiées seront intentées contre eux par un groupe de fanatiques anti-avortement au Canada qui passeront leur temps à s'en prendre à des médecins et à les harceler dès que ce projet de loi leur en donnera le droit et l'occasion. Encore une fois, ce projet de loi, c'est l'ouverture de la chasse aux médecins qui pratiquent des avortements.

Le sénateur Doyle: Est-ce que ce n'est pas la porte ouverte à des poursuites mal intentionnées contre des médecins?

M. Morgentaler: Je n'ai pas saisi.

Le sénateur Doyle: Ne pourrions-nous pas avoir le cas de poursuites imprévues contre des médecins si nous n'avions pas de loi?

M. Morgentaler: Si, ce serait possible, mais en vertu de quelle loi? Aucune loi ne dit que l'avortement est un crime, alors que cette nouvelle loi recriminalise l'avortement. Tous les médecins risquent d'être poursuivis pour pratique illégale ou ce genre de chose. Il s'agit de quelque chose qui fait partie de la pratique normale de la médecine, et les médecins essaient de se protéger en pratiquant la médecine du mieux qu'ils peuvent, mais en plus de cela, en plus de cette pratique médicale normale, le projet de loi C-43 va imposer aux médecins un fardeau supplémentaire puisqu'ils vont devoir se demander s'ils seront responsables dans le cas où une patiente subirait un préjudice à l'occasion d'une procédure chirurgicale même si la négligence du médecin n'est pas mise en cause, et ils devront aller se défendre en cours, ils feront l'objet d'accusations criminelles en vertu de cette loi, et tout cela représente un fardeau énorme dont la plupart des médecins se passeraient volontiers.

Le sénateur Doyle: Merci.

Le président: Merci beaucoup à tous les deux, docteur Morgentaler et madame Piercy, merci d'être venus nous rencontrer aujourd'hui, nous avons apprécié votre témoignage et je suis certain que le Comité en tiendra dûment compte.

Nous allons faire une pause de quelques minutes et reprendre dans quelques instants avec nos derniers témoins de la matinée.

(Pause)

Le président: Honorables sénateurs, nous allons reprendre. Dirigé par M^{me} Marguerite Frénette, nous avons le Regroupement des Centres de santé des femmes du Québec. Vous avez la parole.

Ms. Marguerite Frénette, Coordinator, Planned Parenthood Federation of Quebec: Thank you, senators. I would just like to clarify one point, and that is that I am from the Planned Parenthood Federation of Quebec. Ms. Lamontagne is from the Regroupement des centres de santé des femmes du Québec, Ms. Jacqueline Côté is Coordinator of the Montreal Women's

[Text]

dinatrice du Centre de santé des femmes de Montréal et le docteur Jean Guimond du comité de vigilance.

La Fédération et le Regroupement ont demandé à être entendus par le comité sénatorial parce que nous sommes deux organismes qui travaillent quotidiennement dans le domaine de la santé des femmes, tout particulièrement en matière de santé reproductive. Au cours de la dernière décennie, on a développé à la fois une expertise mais aussi une analyse en matière de la reproduction des femmes.

Nous avons aussi été confrontés quotidiennement à la réalité des femmes qui subissent les échecs de la contraception. Entre 1980 et 1988, pour des questions d'avortement, à la Fédération du Québec nous avons fait entre 8,000 et 10,000 références. Pendant ce temps-là, au niveau des centres de santé qui sont tous membres du Regroupement des centres de santé du Québec, ils ont répondu à 15 000 femmes qui étaient au prise avec une grossesse indésirée. Je crois que nous avons une expertise de la grande réalité des femmes.

Il y a maintenant bientôt un an que le gouvernement conservateur déposait à la Chambre des communes un projet de loi visant à interdire la pratique de l'avortement sous peine de certaines sanctions criminelles. Ce projet de loi a été accepté en troisième lecture le 29 mai dernier et maintenant il est entre vos mains. Il semblerait que ce projet de loi est pour protéger la santé des femmes. Pourtant, il n'est que le pâle reflet des anciens articles 251 et 252 du code criminel. Sûrement, d'autres groupes vous démontreront encore plus clairement l'aspect inconstitutionnel de cette loi-là.

De plus, par le biais des déclarations ministérielles et, entre autres, par la réception d'une lettre de Madame Mary Collins, qui affirmait que le projet de loi C-43 reconnaît l'intérêt de la société à protéger le fœtus.

Tant qu'à nous, il n'y a pas que le fœtus ou que la femme. Il n'y a que des femmes enceintes. Si on veut protéger la santé des femmes et la santé du fœtus, on veut la protéger contre qui et contre quoi?

On considère qu'une femme enceinte n'a nullement besoin d'être protégée contre elle-même et contre sa capacité de décider. S'il s'agit de protéger le fœtus, est-ce qu'on doit entendre qu'il doit être protégé, entre autres, contre celle qui le porte? Par exemple, contre la femme enceinte malgré qu'elle soit ligaturée; ou bien, contre la femme enceinte ayant un stérilet; la femme enceinte que son conjoint abandonne; ou, la femme enceinte qui se croit en ménopause et qui découvre très tard qu'elle est enceinte; ou contre l'adolescente qui se dit: non, ce n'est pas possible, ce n'est pas pour moi, je ne peux pas être enceinte.

À la Fédération du Québec pour le planning des naissances et au Regroupement des centres de santé des femmes du Québec, nous promouvons une approche de la santé qui respecte les femmes et répond à leurs besoins tels qu'elles les définissent. Les femmes sont des êtres à part entière et elles peuvent décider de ce qui est mieux pour l'intégrité de leur personne et de leur corps. Nos luttes et nos pratiques dénoncent le sexisme en tant que réalité visant, malheureusement, à perpétuer l'inégalité sociale pour toutes les femmes. Nous croyons au droit à la libre disposition de sa personne, au respect de l'intégrité physi-

[Traduction]

Health Centre, and Doctor Jean Guimond is from the Monitoring Committee.

The Federation and the Regroupement asked to be heard by the Senate Committee because we are two organizations that work daily in the area of women's health, particularly reproductive health. Over the past decade, we have developed both expertise and an analysis of reproduction and women.

We have also been daily confronted with the reality of women who experience the failure of contraceptive methods. From 1980 to 1988, as regards abortion, we at the Quebec Federation made between 8,000 and 10,000 referrals. During that time, the health centres, which are all members of the Regroupement des centres de santé du Québec, assisted 15,000 women in coping with unwanted pregnancies. I believe we have developed expertise in the broader reality of women.

Nearly a year ago, the Conservative government tabled in the House of Commons a bill designed to prevent abortions from being performed and providing certain criminal penalties for violations of its provisions. The bill was passed at third reading on May 29 last and is now before you. The bill is ostensibly designed to protect women's health. However, it is merely a pale reflection of the former sections 251 and 252 of the Criminal Code. Other groups will no doubt demonstrate the unconstitutional nature of this statute even more clearly than we can.

Furthermore, government statements have been made to this effect, and, among other things, we received a letter from Ms. Mary Collins, who informed us that Bill C-43 recognized society's interest in protecting the fetus.

In our view, this is not a matter that concerns just the fetus or just women. It is a matter that concerns pregnant women only. If we want to protect the health of women or the health of the fetus, from whom and what do we want to protect it?

We feel that a pregnant woman simply does not need to be protected from herself or from her ability to decide. If the point is to protect the fetus, are we to understand that it must be protected, for example, from the person who bears it? From a woman, for example, who is pregnant despite the fact she has undergone a tubal ligation, or from a woman who is pregnant even though she wore a diaphragm, a pregnant woman who has been abandoned by her spouse or a pregnant woman who thought she was menopausal, but who discovers too late that she is pregnant, or from the teenage girl who says: No, it's impossible; it can't happen to me; I can't be pregnant.

We at the Quebec Planned Parenthood Federation of Quebec and the Regroupement des centres de santé des femmes du Québec promote an approach to health that respects women and meets their needs as they themselves define them. Women are full-fledged human beings and can decide what is best for themselves and their bodies. In our struggles and in our practice, we have fought against sexism, that reality which unfortunately aims to perpetuate the social inequality of all women. We believe in women's right to dispose freely of themselves, to the physical integrity and financial, emotional, personal and

[Text]

que et à l'autonomie des femmes sur les plans financiers, affectifs, personnels et reproductifs, tout comme le démontre la Charte. Notre travail d'analyse, de recherche et nos pratiques d'avortement sur demande aboutissent essentiellement à des actions et à des pressions dont l'impact politique et social tend à renforcer et à élargir l'autonomie des femmes.

Nous refusons que soit perpétuée l'inégalité sexuelle. Lutter pour faire connaître l'égalité des femmes, c'est d'abord lutter pour que les femmes soient reconnues compétentes et responsables pour décider de leur vie. Il y a un peu plus de cinquante ans au Québec, les femmes demandaient à avoir le droit de vote, pour avoir le droit de décider d'être reconnues comme des êtres responsables. Il est quand même un peu étonnant que 51 ans plus tard, les Canadiennes soient obligées de faire encore la même demande. C'est aussi pour lutter pour l'élimination de la contrainte à la maternité, parce qu'il y en a une. Revendiquer l'égalité des femmes, c'est lutter pour le droit à l'avortement en tant qu'outil nous permettant d'exercer véritablement un contrôle effectif sur notre potentiel reproductif. Puisque la question de la maternité forcée est une question d'inégalité sexuelle, l'avortement doit être considéré comme une question d'égalité sexuelle.

En matière de maternité et de contraception les femmes ont le droit d'être seules juges des choix qu'elles font. En légalisant la contraception, malheureusement il n'y a pas très longtemps, notre société reconnaît le droit d'exercer un contrôle sur la reproduction. Les méthodes contraceptives disponibles sont déficientes ou inefficaces ou dangereuse pour la santé des femmes ou même carrément les deux à la fois. Les femmes portent souvent la seule responsabilité de la contraception et de son échec. Pour favoriser les choix libres et éclairés, il est urgent de prioriser la gratuité et l'accessibilité des moyens contraceptifs déjà existants, la recherche en contraception sans danger pour la santé et le développement de services d'information d'éducation et d'accompagnement en planification des naissances. La méconnaissance est grande, beaucoup plus grande qu'on le croit sur l'utilisation des méthodes contraceptives et encore plus grande sur la sexualité et la fécondité même si elle n'était pas grande le problème existerait encore.

Considérant donc que les règles entourant la maternité placent les femmes dans une situation d'inégalité sociale, l'accès à des services d'avortement prend toute son importance.

Mme Lise Lamontagne, coordonnatrice, Centres de santé des femmes du Québec: L'accessibilité et la qualité des services d'avortement ne sont pas acquises au Québec. Les deux rapports de recherche publiés à cet effet en 1987 et 1989 par le Regroupement des centres de santé des femmes du Québec démontrent clairement les situations précaires, sinon l'inexistence de services d'avortement en régions dites éloignées et questionnent sérieusement la qualité des services offerts.

Au Québec des services d'avortement sont disponibles dans les centres de santé de femmes, certains CLSC et les centres hospitaliers. Cependant, peu d'hôpitaux et de CLSC offrent effectivement ces services. Il y a 29 hôpitaux sur 160 qui les offrent et 12 CLSC sur 170.

Dans le Grand-Nord québécois, il n'y aucune ressource d'avortement. Trois régions n'ont qu'une seule ressource; seule-

[Traduction]

reproductive independence of women as provided in the Charter. Our analytical and research work, and our position in favour of abortion on demand have essentially led us to take action and exert pressure, the political and social of which has tended to reinforce and broaden women's independence.

We refuse to allow sexual inequality to be perpetuated. To fight for the recognition of women's equality is first of all to fight so that women are recognized as competent and responsible enough to decide on how they will lead their lives. A little more than 50 years ago in Quebec, women sought the right to vote, to have the right to decide, to be recognized as responsible human beings. It is somewhat surprising that, 51 years later, Canadian women are again forced to make the same demand. It also means fighting to remove the motherhood constraint, the pressure to have children, because there is such a constraint. Demanding equality for women means fighting for the right to abortion as a tool that will enable us to exercise true, effective control over our reproductive potential. Since the question of forced motherhood is a question of sexual inequality, abortion must be considered as a question of sexual equality.

As regards motherhood and contraception, women have the right to be sole judges of the choices they make. By legalizing contraception, unfortunately not so long ago, our society recognized the right to exercise control over reproduction. The available contraceptive methods are deficient, ineffective or hazardous to women's health or all of those things at the same time. Women often bear sole responsibility for contraception, and for its failure. To promote free and enlightened choices, there is an urgent need to give priority to access to free contraceptive methods, to research into new contraceptive methods that present no health risks and to the development of information, education and accompanying planned parenthood services. Ignorance about the use of contraceptive methods is widespread, much more widespread than is generally believed, and there is even more widespread ignorance about sexuality and fertility. Even if it were not widespread, the problem would still remain.

Consequently, since the rules surrounding motherhood place women in a situation of social inequality, access to abortion services becomes very important indeed.

Ms. Lise Lamontagne, Coordinator, Quebec Women's Health Centres: The accessibility and quality of abortion services are not an established fact in Quebec. The two research reports published on this matter in 1987 and 1989 by the Regroupement des centres de santé des femmes du Québec clearly demonstrate the precariousness, indeed even the non-existence, of abortion services in so-called isolated regions and raise serious questions about the quality of services provided.

In Quebec, abortion services are available in the women's health centres, certain CLSCs and in the hospitals. However, few hospitals or CLSCs in fact provide those services. They are provided by 29 of 160 hospitals and 12 of 170 CLSCs.

There are no abortion resources in the Quebec's high north. Three regions have only one resource; only three regions pro-

[Text]

ment trois régions offrent des services d'avortement complets (jusqu'à 20 semaines) et actuellement une menace d'interruption de services plane au-dessus de l'une d'elles; 4 000 femmes payent chaque année entre 35 et 1 000 dollars pour obtenir un avortement.

L'accès pour toutes les femmes qui ont besoin de services d'avortement gratuits, dans leur milieu, dans leur langue, n'est donc pas chose faite au Québec. Qu'en est-il du reste du Canada où les services sont encore moins développés que chez nous?

Le projet de loi omet toute la question d'accessibilité à des services d'avortement. Rien dans ce projet de loi ne viendrait remédier aux iniquités actuelles. Au contraire, associer un acte médical à un acte criminel permettrait l'intimidation des médecins par la crainte de possibles accusations et poursuites criminelles; cela aurait un effet direct sur la diminution des services offerts.

D'ailleurs, depuis le vote en Chambre des communes, à Halifax, Terre-Neuve et au Manitoba de nombreux médecins ont cessé de faire des avortements. Au Nouveau-Brunswick, les deux médecins qui pratiquaient cet acte médical ne le font plus. On constate que les demandes d'avortement des femmes habitant dans cette province ont triplé à la clinique Morgentaler de Montréal. Qu'advient-il pour celles qui n'ont pas d'argent pour se déplacer ou pour défrayer les coûts du service? Des milliers de femmes meurent chaque année suite à des avortements pratiqués illégalement.

Au Québec, pour l'instant, les médecins semblent hésitants à cesser leur pratique. Cependant, la situation risque de changer si la loi est adoptée au Sénat. On craint non seulement de les voir arrêter leur pratique, mais que cela ait une forte incidence sur la relève. Les nouveaux médecins qui s'engagent dans la carrière ne prendront pas de formation pour faire des avortements si cela accroît les risques d'être poursuivis, il s'ensuit donc un danger de voir augmenter les «avorteurs» clandestins avec les conséquences que cela engendre.

Enfin, au Centre de santé des femmes de Montréal, les femmes consultent en majorité pour un avortement entre la huitième et la dixième semaine de grossesse. Après l'adoption du projet de loi en mai, on a constaté que les demandes d'avortement avaient diminué. Cependant, durant les semaines qui suivirent, nos statistiques démontrent que les demandes avaient repris leur courant, et que les femmes en étaient maintenant à la douzième semaine et plus particulièrement à la quinzième et la seizième semaine de grossesse lorsqu'elles faisaient appel à nos services. Elles avaient craint les poursuites.

Nous savons que les risques de complications et les dangers pour la santé de la femme augmentent en fonction du nombre de semaines de grossesse.

Même si les objectifs derrière ce projet de loi ne sont pas clairement exposés, nous sentons encore l'inquiétude pour la question des avortements dit «tardifs». Notre pratique nous montre que les fondements de cette inquiétude sont faux et déforment la réalité. Nous répétons que si ces avortements existent, ce n'est pas sans raisons majeures et qu'ils relèvent d'une situation d'urgence.

[Traduction]

vide full abortion services (for up to 20 weeks), and there is a definite threat that service will stop in one of those regions. Each year, 4,000 women pay between \$35 and \$1,000 to obtain an abortion.

Access for all women who need free abortion services in their community, in their language, is not a reality in Quebec. What is the situation in the rest of Canada, where services are even less developed than in Quebec?

The bill is silent on the entire question of access to abortion services. There is no provision in the bill to remedy the present injustices. On the contrary, making a medical act a criminal act will make it possible to intimidate doctors by playing on their fears of possible charges and criminal proceedings. This would have a direct effect by reducing services provided.

Furthermore, since the vote was taken in the House of Commons, many doctors in Halifax, Newfoundland and Manitoba have stopped performing abortions. In New Brunswick, two doctors who perform this medical act no longer do so. It has been observed that the number of applications for abortions submitted to the Morgentaler clinic in Montreal by women living in that province has tripled. What will happen to women who cannot afford to travel or pay the cost of the service? Thousands of women die each year as a result of illegally performed abortions.

For the moment, doctors in Quebec seem hesitant to stop their practice. However, the situation could change if the bill is passed by the Senate. Doctors fear not only that their practices will be stopped, but that the bill will have a strong effect on the doctors that succeed them. The new doctors coming into the profession will not undergo training to perform abortions if performing them increases their risk of exposure to legal action. There is therefore a danger of an increase in the number of people who perform clandestine abortions, with all the consequences that will entail.

Lastly, most of the women who consult the Montreal Women's Health Centre concerning an abortion do so between the eighth and tenth week of pregnancy. After the bill was passed in May, we noted that the number of applications for abortions dropped. During the following weeks, however, our statistics show that applications returned to normal and that more women were in their twelfth week and, more particularly, their fifteenth or sixteenth week of pregnancy when they sought our services. They were afraid of legal action.

We know that the risks of complications and hazards for the woman's health increase with the number of weeks of pregnancy.

Even though the objectives of this bill are not clearly set out, we still feel concerned about the question of so-called late abortions. Our practice shows us that the grounds for this concern are false and in fact deform the reality. We repeat that these abortions are sought out and performed for very important reasons and in situations of urgency.

[Text]

Sachez que les avortements ayant lieu au Canada après la vingtième semaine de grossesse sont de l'ordre de moins de trois cas sur mille (3/1000). Les causes sont les suivantes: impossibilité de diagnostiquer la grossesse avant plusieurs semaines malgré que les femmes passent des tests de grossesse; malformations fœtales appréhendées et dépistées par amniocentèse, ce test s'effectue à la seizième semaine de grossesse et les résultats ne sont connus qu'à la vingtième; risques directs pour la vie et la santé de la femme enceinte dans le cadre d'une grossesse désirée mais dangereuse pour elle; situation propre aux adolescentes qui ignorent dans un premier temps le fait qu'elles sont enceintes et ensuite qui, par peur, isolement et manque d'informations, tardent à consulter; et, enfin, les délais causés par le nombre restreint de services d'avortement en stade précoce de grossesse; l'ostracisme social et l'absence de services en régions font qu'il y a des avortements tardifs. En région au Québec on peut faire jusqu'à dix appels téléphoniques avant d'obtenir un rendez-vous pour un avortement.

Plutôt que d'apporter des solutions à ces situations, l'adoption du projet de loi du parti conservateur diminuerait le nombre de médecins qui pratiquent des avortements, donc diminuerait les ressources disponibles et ainsi accroîtrait les délais. Le projet de loi serait donc une cause supplémentaire d'avortements tardifs. Si par contre on multipliait l'information, le support et les ressources d'avortement, le taux d'avortements tardifs diminuerait sûrement de façon plus significative qu'avec une interdiction légale.

De plus, la pénurie des services, la variation de qualité d'un service à l'autre et le sentiment d'urgence que vivent les femmes qui veulent mettre fin à leur grossesse non-désirée, font qu'elles n'ont d'autres choix que d'accepter la façon de faire des établissements, devant se compter bien chanceuses d'avoir trouvé une ressource qui accepte de leur procurer un avortement.

Dans certains établissements, l'organisation des services d'avortement, c'est-à-dire le choix de la méthode utilisée, la pertinence de poser des tiges laminaires, la nécessité ou non de l'échographie, le type d'anesthésie et de médication, le soutien psychologique, tous ces facteurs-là sont déterminés beaucoup plus par des questions d'ordre économique, administratif, moral ou par la définition que les intervenants font eux-même des besoins des femmes plutôt que par les besoins des femmes tels qu'elles les expriment.

Nous exigeons le respect inconditionnel de toute femme qui demande un avortement. Les diverses ressources doivent respecter les femmes et s'ajuster à leurs besoins tels qu'elles les définissent.

L'adoption d'une loi répressive n'aurait pas d'incidence significative sur le nombre des avortements pratiqués. Elle aurait par contre une très forte incidence sur les conditions dans lesquelles les femmes l'obtiendraient, sur la qualité du service médical dispensé et sur la perte d'autonomie qui en découlerait. La diminution de l'accessibilité à des services d'avortement augmenterait la clandestinité des avortements: marché noir de services, auto-avortement. Ceci influencerait

[Traduction]

Something in the order of less than three in one thousand (3/1,000) abortions performed in Canada take place after the twentieth week of pregnancy. The reasons for these abortions are as follows: failure to diagnose the pregnancy until it is a number of weeks along, despite the fact the women concerned undergo pregnancy tests; fetal deformities feared and detected through amniocentesis (this test is performed in the sixteenth week of pregnancy, and the results are known only in the twentieth week); direct threat to the life and health of the pregnant woman in cases of pregnancies that are desired but dangerous for the mother; the common situation of teenagers who initially ignore the fact that they are pregnant and are slow to consult a doctor out of fear, isolation and lack of information; and, lastly, late abortions are a result of delays caused by the limited number of abortion services provided early on in the pregnancy, social ostracism and the absence of services in the regions. In the Quebec regions, women can make up to 10 telephone calls before being able to make an appointment for an abortion.

Rather than provide solutions to these situations, this bill tabled by the Conservative Party, if adopted, would lower the number of doctors who perform abortions and therefore reduce available resources, while increasing waiting time. The bill would thus be an additional cause of late abortions. If, on the other hand, more information, support and abortions resources were provided, the late abortion rate would definitely decline more significantly than it will as a result of this legal interdiction.

In addition, the shortage of services, variations in quality from service to service and the feeling of urgency that is experienced by women who want to terminate an undesired pregnancy all mean that those women have no other choice but to agree to the procedures of the established medical facilities and consider themselves lucky to have found a facility that agrees to perform an abortion for them.

In some facilities, the organization of abortion services, that is to say the choice of method used, whether laminars should be used, whether ultrasound is necessary, the type of anaesthesia and medication to be used, psychological support, all these factors are determined much more on economic, administrative and moral grounds or according to the determination those involved make of the women's needs than based on the needs expressed by the women themselves.

We demand unconditional respect for every woman who seeks an abortion. The various persons involved must respect women and adjust to their needs as women determine them.

Passage of a repressive statute would have no significant effect on the number of abortions performed. It would, however, have a very major impact on the conditions in which women would obtain them, on the quality of medical service provided and on the loss of independence that would result. The limiting of access to abortion services would increase the number of clandestine abortions performed through the black market in abortion services and through self-abortion. This

[Text]

directement la qualité des services et porterait atteinte à l'intégrité et à la sécurité des femmes.

L'adoption de ce projet de loi serait en elle-même une menace pour la santé et la sécurité des femmes. Le «magasinage» de médecins, les délais accrus, les justifications à étaler pour motiver son choix, la culpabilité entretenue dans le cabinet privé, l'isolement, toutes ces situations créées par la loi auraient un impact direct sur la santé physique et mentale des femmes. Et que dire de l'impact causé par le fait de se savoir criminelles, d'appréhender les accusations et les poursuites, d'être dans l'obligation d'avoir recours à un avortement clandestin.

Ce projet de loi remettrait entre les mains du médecin le pouvoir et le contrôle du corps des femmes et de la reproduction et nierait la capacité des femmes de décider. Elles auraient à se justifier, à convaincre leur médecin en se faisant folles, malades ou déviantes pour obtenir un avortement, hypothéquant ainsi leur intégrité de mère. On sait comme l'équilibre mental peut être un facteur déterminant lorsqu'il s'agit de garde d'enfants. L'avortement passerait donc d'un acte médical à un crime pour des raisons bien aléatoires.

La femme elle-même porte seule la responsabilité de sa gestation; c'est à elle seule de décider de l'exercice de cette responsabilité, compte tenu de son histoire individuelle, de son vécu personnel, de ses moyens psychologiques, socio-affectifs, économiques et autres. Cette réalité n'est pas négociable.

Nous sommes des êtres à part entière et nous sommes capables de décider ce qui est mieux pour notre intégrité et pour nos corps. Nous refusons l'ingérence illimitée de l'État ou de toute autre partie (père; conjoint; médecin ou juge) dans le champ de la grossesse, y compris dans le champ de l'avortement. Nous refusons d'accorder à ces parties le pouvoir d'enfreindre l'ensemble de nos droits fondamentaux garantis par le Code civil et par les Chartes canadienne et québécoise: droit à l'inviolabilité de sa personne, droit à l'intégrité physique, droit à la liberté et à la sécurité, droit à la liberté de conscience, droit au consentement libre et éclairé à l'acte médical, droit à l'égalité et à la protection contre toute discrimination. Le seul intérêt que nous reconnaissons à l'État dans le champ de la grossesse est celui visant à assurer le bien-être global de la femme enceinte par des mesures qui s'avèrent nécessaires et dans le respect de ses droits fondamentaux.

Ce projet de loi est inacceptable pour toutes les femmes du Canada. Il faut reconnaître à toutes les femmes l'autonomie et la capacité de choisir leurs maternités et tenir compte du fait qu'elles sont des personnes à part entière. Aucun compromis ne peut être fait sur ce droit des femmes à disposer de leur corps et aucune loi allant dans ce sens n'est et ne sera acceptable.

Mme Frénette: Si nous exigeons aujourd'hui le retrait de ce projet de loi, c'est qu'il nie fondamentalement notre réalité et qu'il cautionne la violence à notre égard.

Nous ne voulons pas de loi criminalisant l'avortement mais des services accessibles et gratuits en contraception, avortement, soutien à la famille, éducation, garderie, et cetera.

Un projet de loi dont l'objectif est de protéger la santé des femmes doit s'assurer: qu'on reconnaît les femmes comme

[Traduction]

would have a direct influence on the quality of services and would undermine the integrity and safety of women.

Passage of this bill would not in itself constitute a threat to the health and safety of women. Shopping around for doctors, longer waiting times, the reasons women would have to give to justify their choice, the feelings of guilt that would be fostered in a private practice, the isolation, all these situations created by the statute would have a direct impact on the physical and mental health of women. And what is to be said about the impact caused by the simple fact of knowing one is committing a criminal act, of fearing criminal charges and legal action and of being obliged to resort to clandestine abortion services.

This bill would give doctors power and control over women's bodies and over human reproduction and would deny women's capacity to decide for themselves. They would have to justify the decisions, convince the doctors by pretending to be crazy, sick or deviant in order to obtain an abortion, thus undermining their integrity as mothers. Mental equilibrium is known to be a determining factor in the care of children. The abortion would thus be transformed from a medical act into a crime, and for highly random reasons.

The woman herself is solely responsible for her pregnancy. It is up to her alone to decide whether to exercise that responsibility in light of her individual history, her personal experience, her psychological, social, emotional, economic and other resources. This is a reality that cannot be negotiated.

We are full-fledged human beings, and we are capable of deciding what is best for our bodies and ourselves. We refuse to accept unlimited interference by the State or any other party (father, spouse, doctor or judge) in the area of pregnancy, including the area of abortion. We refuse to grant those parties the power to violate our fundamental rights guaranteed under the Civil Code and the Canadian and Quebec Charters: the inviolability of the person, the right to physical integrity, the right to freedom and safety, the right to freedom of conscience, the right to free and enlightened consent in the medical act, the right to equality and protection from all discrimination. The sole State interest we recognize in the area of pregnancy is the State's interest in providing for the overall well-being of pregnant women through measures that prove necessary and that are taken in a manner consistent with women's fundamental rights.

This bill is unacceptable to all Canadian women. The government must acknowledge the independence of all women and their ability to choose when they will become mothers, and it must take into account the fact that they are full-fledged human beings. Women's right to dispose of their bodies as they wish cannot be compromised, and no statute that violates that right is or will be accepted.

Ms. Frénette: Today, we are asking that this bill be withdrawn because it fundamentally denies our real situation and sanctions violence against us.

We do not want a law that criminalizes abortion. We want accessible and free contraception, abortion, family support, education, day care and other services.

A bill whose purpose is to protect the health of women must ensure that women are recognized as human beings equal to

[Text]

des êtres égaux; qu'on reconnaitra à toutes les femmes l'autonomie et la capacité de choisir leurs maternités; que des services d'information, d'éducation et d'accompagnement en planification des naissances seront développés; que l'avortement fera partie des services de santé médicalement requis; qu'une augmentation de l'accessibilité pour toutes les femmes qui en ont besoin à des services d'avortement de qualité, gratuits, dans leur milieu, dans leur langue sera prévue dans les délais les plus brefs; et, que des mesures seront adoptées pour assurer le bien-être global de la femme enceinte et le respect de ses droits fondamentaux; et qu'en aucun cas la maternité ne sera un crime.

Je vous remercie, honorable sénateurs.

Le sénateur Beaudoin: J'aurais des questions de précision à vous poser. Vous dites non au projet de loi C-43 parce qu'il criminalise. C'est cela votre argument?

Deuxièmement, vous n'êtes pas contre un projet de loi s'il s'agit de protéger la santé des femmes, au contraire, je pense que vous voulez que l'État intervienne. L'État, par exemple, ça peut être de juridiction provinciale soit le Québec dans votre cas ou de juridiction fédérale, Ottawa dans d'autres cas interviennent. Autrement dit, qu'on donne des services pour aider les femmes qui sont dans telle ou telle situation. Mais, neuf fois sur dix, cela c'est de juridiction provinciale. Si on dit: n'intervenez pas dans le champ de la criminalisation, cela règle un problème. Mais là vous dites il faut tout de même avoir un service de santé. La plupart des services de santé relèvent des provinces et vous les souhaitez, bien sûr.

L'accessibilité en grande partie cela peut être de juridiction provinciale. Tout le monde est pour l'égalité, et moi le premier. On a l'article 28 dans la Charte qui dit que toutes les lois provinciales ou fédérales doivent s'appliquer également aux hommes et aux femmes. Cela c'est très bien. Est-ce que vous voulez que le Parlement canadien intervienne? Est-ce qu'il y a une alternative au projet de loi C-43?

Vous vous y opposez pour les motifs élaborés dans votre mémoire, mais est-ce que vous voulez qu'il intervienne d'une autre façon, dans un autre secteur?

Nous, au Sénat, on est des législateurs. On n'est pas tous de la même langue, de la langue religion, de la même philosophie mais on est tous Canadiens et on est tous pour la Charte des droits et libertés. Est-ce que vous avez une suggestion précise pour le Parlement canadien?

Il y a beaucoup de vos suggestions qui sont de compétence provinciale. Cela est très clair. Que l'on aide les gens qui sont dans une situation difficile, je suis tout à fait d'accord avec vous. Qu'est-ce que vous voulez que le fédéral vienne faire?

On nous a dit ce matin: intervenez sur le plan de la loi canadienne sur la santé, et non pas sur celui du code criminel; n'intervenez pas dans tel ou tel domaine mais seulement vous pouvez, soit en amendement la loi nationale sur la santé, faire beaucoup pour les femmes enceintes, et cetera.

Mme Lise Lamontagne: Ce qui est clair, c'est qu'en intervenant par le code criminel, on fait bien peu pour les femmes canadiennes, c'est-à-dire l'on leur enlève des services. C'est sûr

[Traduction]

men, that women's independence and ability to choose when they will have children is recognized, that information, education and accompanying planned parenthood services will be developed, that abortion will be part of medically-required health services, that increased access to free, high-quality abortion services will be provided for all women who need such services, in their community, in their own language, and as soon as possible, and that measures will be taken to provide for the general well-being of pregnant women in compliance with their fundamental rights and that in no case will motherhood be a crime.

Thank you, senators.

Senator Beaudoin: I have specific questions to ask you. You are saying no to Bill C-43 because it criminalizes abortion. That is your argument?

Second, you are not against a bill whose purpose is to protect the health of women. On the contrary, I believe you want the State to intervene. The State can be a provincial jurisdiction, Quebec in your case, or the federal jurisdiction, Ottawa in other cases, but you want it to intervene. In other words, you want services to be provided to assist women who are in various types of situations. Nine times out of 10, however, this concerns the provincial jurisdiction. One could say: Don't intervene in the area of criminalization and that will solve the problem. But you are saying that health services must nevertheless be provided. Most health services are the responsibility of the provinces and you, of course, want those services.

The matter of accessibility may, in large part, come under provincial jurisdiction. Everyone is in favour of equality, I know I certainly am. We have section 28 of the Charter, which provides that all provincial and federal statutes must apply equally to men and women. That's all well and good. Do you want the Canadian Parliament to intervene? Is there an alternative to Bill C-43?

You object to it for the reasons set out in your brief, but do you want Parliament to intervene in another way, in another area?

We in the Senate are legislators. We don't all speak the same language or have the same religion or philosophy, but we are all Canadians, and we are all in favour of the Charter of Rights and Freedoms. Do you have a specific suggestion to make to the Parliament of Canada?

Many of your suggestions come under provincial jurisdiction. That much is very clear. I entirely agree with you that assistance should be provided to people who find themselves in difficult situations. What do you want the federal government to do?

We were told this morning that we should intervene through the Canada Health Services Act, not through the Criminal Code, that we should intervene in this or that field, but only by amending the Health Services Act, by doing a lot for pregnant women and so on.

Ms. Lamontagne: What is clear is that, by intervening through the Criminal Code, you are doing very little for Canadian women. In other words, you are cutting their ser-

[Text]

que pour nous c'est évident que le gouvernement ne doit pas intervenir par le code criminel parce qu'à ce moment-là, on diminue l'accès à des services et on est en train de mettre en danger la santé des femmes.

Je pense que oui, la loi canadienne de la santé peut être une porte, si vous voulez légiférer, qui peut vous donner une certaine influence sur la question de l'avortement dans le sens d'obliger les provinces à offrir des services et que ces services-là soient offerts comme des services en cardiologie.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais vous réalisez que si vous avez raison, l'intervention du Parlement canadien est tout de même assez ténue, assez mince. Selon la Constitution canadienne, nous n'avons pas beaucoup de pouvoir en matière de santé. C'est un domaine qui est prioritairement provincial.

Mme Lamontagne: Justement, je pense que vous avez beaucoup de pouvoir quand vous inscrivez un acte médical dans le code criminel, là il y a beaucoup de pouvoir qui vous est attribué. Je pense qu'avec un acte médical qui est considéré comme un acte criminel, les pressions qu'on peut faire auprès de nos provinces sont difficiles parce que tout le monde considère cet acte-là comme un acte criminel. Je pense que de se retirer du code criminel, ça va permettre à chaque province d'avancer dans l'accessibilité des services.

Au Québec, on avait quand même des services et depuis que ce projet de loi-là est sur la table, les médecins se retirent. C'est sûr que cela n'aide pas. Retirez-vous du code criminel et là vous allez aider les femmes. C'est une intervention que celle de ne pas intervenir.

M. Jean Guimond, du Comité de vigilance: Si vous me le permettez, sénateur Beaudoin, si vous voulez intervenir par la loi de la santé au fédéral, il y a peut-être une façon justement de s'assurer pour qu'il n'y ait pas de harcèlements envers les médecins et qu'il n'y ait pas de harcèlements envers les femmes qui demandent un avortement.

Le sénateur Beaudoin: Il y a tout de même une préoccupation au niveau fédéral indépendamment du moyen que nous allons prendre. Certains disent: ne prenez pas la voie du droit criminel, cela est mauvais. D'autres disent: oui, ça peut être acceptable après 24 semaines ou quelque chose comme ça. On s'est dit, il faut tout de même qu'il y ait une certaine uniformité au Canada dans cette matière de la plus haute importance.

Actuellement on a un vide législatif. Certains disent: continuez, ce n'est pas plus grave que cela, ça ne va pas mal. D'autres disent: non, intervenez. Si on intervient, il faut choisir la pierre où l'on va mettre ses pieds pour traverser la rivière. Il n'y en a pas beaucoup. Si je comprends bien votre mémoire, (vous venez du Québec et je viens aussi du Québec) les provinces doivent faire leur part mais le fédéral est dans une situation un peu plus difficile.

Je vois très bien ce que vous voulez dire: non, à criminalisation sous quelque prétexte que ce soit, oui, si c'est au niveau des sciences de la santé et si le fédéral peut trouver le moyen d'intervenir. En plus d'assurer des services tout à fait accessibles partout.

[Traduction]

vices. Obviously, we feel that the government should definitely not intervene through the Criminal Code because, in so doing, it will limit access to services and endanger the health of women.

I think that, yes, if you are to legislate, the Health Services Act can be a door that will give you a certain amount of influence on the abortion question by enabling you to require the provinces to provide services and to provide those services in the same way as, for example, cardiology services.

Senator Beaudoin: Yes, but you realize that, if you are right, Parliament's intervention is really quite a tenuous, flimsy affair. According to the Canadian Constitution, we do not have a great deal of power in the health field. It is a field in which the provinces have priority.

Ms. Lamontagne: Precisely. I believe you have a great deal of power when you place a medical act in the Criminal Code. You exercise a great deal of power in that case. It seems to me that, in the case of a medical act that is considered a criminal act, the pressure that can be exerted on our provinces will be great because everyone considers that act a criminal act. I think that removing it from the Criminal Code will enable each province to make services more accessible.

We had abortion services in Quebec, but, since this bill was tabled, doctors have been reticent. That certainly doesn't help. Take it out of the Criminal Code and then you will be helping women. Not intervening in this case would definitely be an intervention.

Mr. Jean Guimond, Monitoring Committee: With your permission, Senator Beaudoin, intervening through the federal Health Services Act could be a way precisely of ensuring that doctors are not harassed and that women who seek an abortion are not harassed.

Senator Beaudoin: There is nevertheless a concern at the federal level regardless of the means we are going to use. Some say we should not take the criminal law route, that that is a bad thing. Others say that, yes, that may be acceptable after 24 weeks or something like that. We thought a certain degree of uniformity was nevertheless required across Canada in this matter, which is of the highest importance.

We currently have a legislative vacuum. Some say we should continue, that it's not as serious as all that, that things are not going badly. Others say that, no, we should intervene. If we intervene, we have to choose our stepping stones in order to cross the river. There aren't very many. If I understand your brief correctly—you come from Quebec, and I come from Quebec as well—the provinces must do their share, but the federal government is in a somewhat more difficult situation.

I understand very clearly what you mean. You are saying no to criminalization no matter the grounds, and yes if the health sciences are involved and the federal government can find a way of intervening.

[Text]

M. Guimond: J'ajouterais quelque chose, si vous le permettez. Si vous ne pouvez faire autrement que de travailler avec la loi pour criminaliser l'avortement, criminalisez l'avortement lorsqu'il est fait par un non médecin.

Cela consacre le fait qu'un médecin qui fait un avortement selon les règles qui régissent son acte, c'est-à-dire les règles de la Corporation professionnelle et les règles de la Régie de l'assurance-maladie qui paie les actes, à ce moment-là, tout est correct.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit vous feriez une distinction. Vous dites que si c'est un médecin, qu'il n'y a pas d'intervention pénale. Si ce n'est pas un médecin, là le gouvernement fédéral pourrait intervenir, c'est exact?

M. Guimond: D'après moi. Cela aiderait probablement à éviter le harcèlement. Un médecin pourrait toujours se dire: écoutez, j'ai mes diplômes, j'ai été formé, arrêtez de me harceler.

Mme Frénette: De toute façon, je ne suis pas une spécialiste en droit mais je crois qu'il existe une loi contre la pratique illégale de la médecine.

C'est peut-être elle qui aurait besoin de dents un peu plus grandes dans cette situation.

Le sénateur Beaudoin: En fait notre devoir, c'est de voir ce que vous voulez et pourquoi. C'est à nous de trouver les moyens, bien sûr!

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, sénateur Beaudoin. Sénateur Lynch-Staunton.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous remercie, monsieur le président.

D'après ce que je lis dans vos documents, les facilités disponibles pour les avortements disponibles sont très limitées. Il y a seulement 29 hôpitaux sur 160 et 12 CLSC sur 170 qu'en font. Est-ce que c'est un chiffre qui va en montant, en diminuant? Est-ce que ces chiffres sont là depuis que l'avortement est disponible, légal?

Mme Frénette: Je suis juste un petit peu au courant pour certaines régions. Je sais que depuis le vote . . .

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, je parle depuis le début. Depuis le vote en troisième lecture à la Chambre des communes, il y a peut-être des inquiétudes qui ont diminué des services temporairement mais depuis que l'avortement est légal au Canada et que les hôpitaux peuvent l'offrir, est-ce que le nombre d'hôpitaux va en augmentant?

Mme Frénette: Il a effectivement un peu augmenté au Québec.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et pour les CLSC aussi?

Mme Frénette: Pour les CLSC, non, pas vraiment.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous ne mentionnez pas les cliniques, telles la clinique du docteur Morgentaler?

Mme Lamontagne: On ne l'a pas mentionnée parce que ce n'est pas un endroit où l'on peut avoir un avortement gratuite-

[Traduction]

Mr. Guimond: I would like to add something, if you permit. If you can do nothing else but work with the law to criminalize abortion, criminalize abortion when it is performed by someone who is not a doctor.

That would make it all right for a doctor who performs an abortion according to the rules that govern his profession, that is to say the rules of the Corporation professionnelle and those of the Régie de l'assurance-maladie, which pays for services. In that case, everything would be all right.

Senator Beaudoin: In other words, you would draw a distinction. You are saying that, if a doctor performs the abortion, there are no grounds for criminal action. If a doctor is not involved, the federal government should intervene. Is that correct?

Mr. Guimond: In my opinion. That would probably help prevent harassment. A doctor could always say: Look, I have my diplomas; I've been trained; stop harassing me.

Ms. Frénette: In any case, I am not a legal specialist, but I believe there is a law against the illegal practice of medicine.

Perhaps that law is the one that needs to be given more teeth in this situation.

Senator Beaudoin: In fact, our duty is to determine what you want and why. It is, of course, up to us to find the ways of achieving that.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Senator Beaudoin. Senator Lynch-Staunton.

Senator Lynch-Staunton: Thank you, Mr. Chairman.

From what I've read in your documents, the facilities available for abortions are very limited. Only 29 of 160 hospitals and 12 of 170 CLSCs perform them. Is that figure increasing or decreasing? Do these figures concern the period since abortion has been available and legal?

Ms. Frénette: I just know a little bit about this for certain regions. I know that, since the vote . . .

Senator Lynch-Staunton: No, I mean since the beginning. Since the vote at third reading in the House of Commons, services have perhaps been temporarily reduced as a result of certain concerns, but, since abortion has been legal in Canada and the hospitals can provide them, has the number of hospitals performing abortions increased?

Ms. Frénette: It has in fact increased slightly in Quebec.

Senator Lynch-Staunton: And for the CLSCs as well?

Ms. Frénette: For the CLSCs, no, not really.

Senator Lynch-Staunton: You didn't mention the clinics, such as Dr. Morgentaler's clinic?

Ms. Lamontagne: We didn't mention it because it is not a place where an abortion can be obtained free of charge. When

[Text]

ment. Quand il faut payer jusqu'à 1 000\$ pour avoir un avortement, on ne peut pas parler d'accessibilité à des services.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais elle a sa place, cette clinique, quand même.

Mme Lamontagne: Elle a sa place pour une certaine clientèle.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est un service disponible pour celles qui ont les moyens.

Mme Lamontagne: Oui, mais en même temps . . .

Le sénateur Lynch-Staunton: Alors il ne faut pas les négliger dans la nomenclature des services accessibles. Peut-être que j'ai mal compris, que vous ne parliez que des services gratuits.

Mme Lamontagne: Je pense que l'on parle des services qui sont accessibles à toutes les femmes.

M. Guimond: De façon égalitaire.

Mme Lamontagne: Ces cliniques ne sont pas accessibles.

Mme Frénette: Cependant nous avons un bottin de ressources dans lequel les cliniques privées sont indiquées. Alors on fait des références à partir de ces cliniques. C'est bien entendu qu'à douze CLSC et le petit nombre d'hôpitaux à travers la province de Québec, qu'il n'y en a pas suffisamment pour rencontrer les demandes d'avortement.

D'autant plus que tout l'est du Canada, depuis déjà un bon bout de temps (on est très content de savoir que le docteur Morgentaler va pouvoir continuer en Nouvelle-Écosse) mais tous ces gens venaient au Québec en très grande partie et en partie aux États-Unis.

Effectivement les cliniques privées font partie des ressources mais elles limitent l'accessibilité à un certain groupe de femmes.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce que vous savez combien de femmes viennent d'en dehors du Québec pour se faire avorter au Québec ou en savez-vous le pourcentage au moins?

M. Guimond: Je pense que l'on n'a pas vraiment de chiffres. Je travaille avec la clinique Morgentaler aussi et . . .

Le sénateur Lynch-Staunton: Alors peut-être que votre exemple nous servirait.

M. Guimond: Je sais que dans une journée s'il y a peut-être une vingtaine de personnes qui sont inscrites pour un avortement, qu'il y en a sûrement cinq ou six, régulièrement, qui viennent de l'extérieur, sur ce nombre. Elles arrivent un peu plus tard parce qu'elles doivent prendre l'avion et, il faut qu'elles repartent plus rapidement parce qu'elles reprennent l'avion. Je vous dirais peut-être que certains jours il y en a plus mais pour moi, rapidement, ce serait une moyenne.

Pour parler de l'accessibilité au niveau des hôpitaux, je puis vous dire qu'actuellement au niveau de la ville de Québec, pour avoir un avortement dans un milieu hospitalier (il y a deux hôpitaux à Québec qui en font, Saint-François d'Assise et le CHUL, le Centre hospitalier de l'Université Laval) l'attente est de cinq à six semaines.

C'est assez impressionnant lorsque l'on pense que quelqu'un se présente et qu'elle dit: j'ai dix semaines de grossesse. Alors,

[Traduction]

women have to pay up to \$1,000 for an abortion, we can't really say the services are accessible.

Senator Lynch-Staunton: But that clinic nevertheless has its own place.

Ms. Lamontagne: It has its place for a certain clientele.

Senator Lynch-Staunton: It's a service available for those who can afford it.

Ms. Lamontagne: Yes, but, at the same time . . .

Senator Lynch-Staunton: Then they should not be overlooked in the list of accessible services. Perhaps I misunderstood. I didn't realize you were talking about free services.

Ms. Lamontagne: I believe we are talking about services that are accessible to all women.

Mr. Guimond: On an equal footing.

Ms. Lamontagne: These clinics are not accessible.

Ms. Frénette: However, we have a directory of resources in which private clinics are listed. So referrals are made to these clinics, but it is clearly understood that, with 12 CLSCs and a small number of hospitals across the province of Quebec, there are not enough to meet the demand for abortion.

All the more so since all of eastern Canada has for a long time . . . We are very pleased that Dr. Morgentaler will be able to continue in Nova Scotia, but a very large proportion of those people used to come to Quebec, and some went to the United States.

The private clinics are indeed included in the resources, but access to them is limited to a certain group of women.

Senator Lynch-Staunton: Do you know how many women come from outside Quebec to have abortions in Quebec, or do you know the percentage at least?

Mr. Guimond: I don't believe we really have any figures. I work with the Morgentaler clinic as well and . . .

Senator Lynch-Staunton: So perhaps your example will help us.

Mr. Guimond: I know that, if there are, say, 20 women registered for an abortion on one day, at least five or six of that number are regularly from outside the province. They arrive a little later because they have to come by plane, and they have to leave sooner because they return home by plane. I would say that there are more on some days, but, thinking quickly about it, I would say that that's an average figure.

Talking about accessibility in the hospitals, I can tell you that there is a five-to-six week wait for an abortion in a Quebec City hospital. There are two Quebec City hospitals that perform them: Saint-François d'Assise and the Laval University Hospital.

It's really quite something when you think that someone can report to the hospital for an abortion and say that she is 10

[Text]

on est déjà rendu à 15 semaines pour avoir un avortement. C'est très inquiétant.

Le sénateur Lynch-Staunton: Juste en pour finir sur l'accessibilité, est-ce qu'il y a beaucoup de femmes qui vont à l'extérieur du Québec, au Vermont, ailleurs aux États-Unis où l'accessibilité est plus facile? Mettons le coût de côté. Elles sont forcées à attendre cinq ou dix semaines et elles doivent aller à l'extérieur.

M. Guimond: Je pense qu'il n'y a pas vraiment de statistiques là-dessus.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, mais juste au pifomètre ce que vous entendez dire, c'est quoi?

M. Guimond: Je vous réponds peut-être comme une boutade, mais il existe encore une clinique qui s'appelle la Clinique Betty Farwood. Elle a changé de nom récemment mais c'est une clinique de référence téléphonique qui anciennement envoyait ces gens justement au Vermont ou ailleurs aux États-Unis.

Le sénateur Lynch-Staunton: Elle est à Montréal?

M. Guimond: Oui, elle est à Montréal. Cette clinique existe encore.

J'imagine que si elle existe encore, c'est parce qu'il y a encore des gens qui font appel à ses services.

Mme Frénette: Ce que l'on a su, malheureusement, c'est qu'une femme a appelé chez nous et elle est allée aux États-Unis pour se faire avorter dernièrement parce qu'elle croyait que c'était criminel au Canada. Elle était prête à ce moment-là à aller aux États-Unis.

Alors ce nombre peut être très variable selon les conditions et les circonstances.

M. Guimond: Le fait d'aller aux États-Unis parce que l'on pense que la loi est en force, c'est quelque chose. Mais de mourir parce que l'on pense que la loi est en force, c'est une autre chose!

J'espère que vous savez qu'une femme qui morte à Toronto quelques semaines après que la loi a été adoptée aux Communes. Elle est morte en essayant de s'avorter elle-même. J'espère que les gens des Communes et que les gens du gouvernement vont se sentir très responsables de cela. Depuis 1970, il n'y avait eu aucun décès au Canada suite à un avortement. Cela s'est passé immédiatement après que la loi, semble-t-il, a été adoptée à la Chambre des communes et qu'il y a tellement eu peu d'information que les gens croyaient que c'était criminel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous remercie.

Senator Neiman: You have just given us some very disturbing statistics, as far as Quebec is concerned. It is even more disturbing to think that you are the best province in Canada providing whatever services that we have to offer in this the area. I have thought that for a number of years. It is obvious that we do need more encouragement to provide in the other provinces the kinds of services that you are trying to give in that province. I would suggest and I take your argument that it should not be by way of the Criminal Code.

You have probably noticed that, as federal legislators, we have been trying to find a vehicle, if one exists, through which

[Traduction]

weeks pregnant, when she is already at 15 weeks. That's very disturbing.

Senator Lynch-Staunton: Just to finish up with accessibility, do many women go outside Quebec, to Vermont or elsewhere in the United States where there is easier access? Let's leave the matter of cost to one side. They are forced to wait five or 10 weeks or they have to go outside the province.

Mr. Guimond: I don't think there are really any statistics on that.

Senator Lynch-Staunton: No, but just like that, out of a hat, what you hear people say? What is the number?

Mr. Guimond: I would tend to answer that perhaps anecdotally. There is still a clinic called the Betty Farwood Clinic. It changed its name recently, but it's a telephone referral clinic, which used to send women to Vermont or elsewhere in the United States.

Senator Lynch-Staunton: Is it in Montreal?

Mr. Guimond: Yes, it is in Montreal. The clinic still exists.

I imagine it still exists because people still seek its services.

Ms. Frénette: We learned, unfortunately, that a woman called us and recently went to the United States for an abortion because she thought abortion was a crime in Canada. She was prepared to go to the United States as a result.

So the number may vary a great deal with conditions and circumstances.

Mr. Guimond: Going to the United States because you think the statute is in effect is one thing, but dying because you think the statute is in effect is something else again!

I hope you realize that one woman died in Toronto a few weeks after the bill was passed in the Commons. She died trying to abort herself. I hope the people in the Commons and the people in the government will feel responsible for that. Before that, there hadn't been a death in Canada as a result of an abortion since 1970. It seems that it happened immediately after the bill was passed in the House of Commons and that so little information had been provided that people thought abortion was a criminal act.

Senator Lynch-Staunton: thank you.

Le sénateur Neiman: Vous venez de nous donner des statistiques très troublantes sur le Québec. Il est encore plus troublant de songer que vous êtes la meilleure province du Canada pour assurer les services à fournir dans ce domaine. Je l'ai pensé pendant des années. Il est évident qu'il faut encourager encore plus les services que vous essayez d'assurer dans votre province. Je crois que vous avez raison de dire que cela ne devrait pas se faire au moyen du Code criminel.

Vous avez sans doute remarqué que nous, législateurs fédéraux, nous essayons de trouver un moyen d'intervenir d'une

[Text]

to intervene in this problem in some way or another. The Canada Health Act seems to be the only appropriate vehicle. Last night, the minister did not sound too encouraging, but I do believe there is a way of using the Canada Health Act and that it should be used.

There was a woman who went to Quebec from New Brunswick to have abortion, then tried to get the New Brunswick Government to pay for it. She had to go to court, and I think she finally was paid. It seems to me that there should be some means whereby the federal government could somehow ensure that, first of all, any abortions obtained outside a province are paid for by the health scheme of the province of residence. Indirectly, one might hope to lead the provinces to set up their own facilities so that they could control the situation more readily and set their own standards. I hope that might be the case eventually.

I wonder if you have any other suggestions on approaches that could be taken by the Minister or our Government that would be useful? As a matter of fact, I can think of another suggestion myself, and that is to spend more money, because I know that the Government has withdrawn many of the grants that it has been making over the last few years to such organizations as Planned Parenthood, and probably your own group. If you have any other suggestions, we would like to hear them.

Mr. Guimond: Peut-être que la meilleure suggestion serait de donner de la réassurance aux gens qui interviennent au niveau des avortements.

D'abord il y a l'argent. Comme vous le disiez, c'est très important. Mais que vous ayez beaucoup d'argent, si les médecins ont encore peur de faire des avortements ou si l'infirmière qui rencontre la femme a peur elle aussi d'être poursuivie, à ce moment, vous allez avoir beaucoup d'argent de placé dans des services qui ne seront pas efficaces.

Je pense qu'il faut que le gouvernement dise clairement que l'avortement est un acte médical régi par ses propres lois professionnelles et que vous vous assuriez que l'accessibilité est égale à travers tout le Canada.

Donc vous assurer avec de l'argent . . . il a été un temps où il y avait beaucoup d'argent pour les cliniques de planification des naissances. Il y a bien des années c'était à la mode. Là on a changé d'orientation, on donne beaucoup d'argent pour les nouvelles techniques de reproduction, par exemple. On entrera pas dans ce débat mais il reste quand même que ce sont des choix de société. Avant de donner beaucoup d'argent pour favoriser une grossesse très désirée, il faudrait peut-être aussi donner beaucoup d'argent pour une grossesse qui ne l'est pas.

Cela valorise d'autant la société.

Le sénateur Neiman: Je vous remercie.

Le sénateur Spivak: Je voudrais savoir si la plupart des femmes au Québec et les organisations dans ce domaine partagent votre opinion exprimée ici, c'est-à-dire que c'est une question de services accessibles, que ce n'est pas une question d'un projet de loi criminalisant l'avortement?

[Traduction]

façon ou d'une autre sur ce problème. La Loi canadienne sur la santé semble le seul véhicule approprié. La ministre n'a pas eu l'air très encourageante hier soir. J'estime cependant qu'on peut et qu'on doit se servir de la Loi canadienne sur la santé, et je crois qu'il y a eu une affaire au Nouveau-Brunswick à ce sujet, mais le titre de cette affaire ne me revient plus en ce moment.

Il s'agissait d'une femme du Nouveau-Brunswick qui était allée avorter au Québec et qui a essayé de se faire rembourser en vertu de la Loi sur la santé du Nouveau-Brunswick. Elle a finalement dû porter l'affaire devant les tribunaux et je crois qu'elle a réussi à se faire rembourser. J'ai donc l'impression qu'il y a là un mécanisme que le gouvernement fédéral pourrait utiliser pour que les avortements obtenus en dehors de la province de la personne soient couverts par le régime d'assurance-santé, et cela pourrait indirectement inciter les provinces à mettre sur pied leurs propres installations pour pouvoir mieux les contrôler conformément à leurs propres normes. J'espère que c'est à cela qu'on arrivera en fin de compte.

Je ne sais pas si vous avez d'autres suggestions ou d'autres approches qui pourraient être utiles à la ministre et au gouvernement. Personnellement, je songe à une autre suggestion. C'est tout simplement de l'argent, rien que de l'argent, car je sais que le gouvernement a retiré un grand nombre des subventions qu'il accordait auparavant à des organisations de planification familiale ou à la vôtre probablement. Si vous avez d'autres suggestions, nous aimerions les entendre.

Mr. Guimond: Perhaps the best suggestion would be to reassure people who are involved in abortions.

First, there is money. As you were saying, that's very important. However, you can have a lot of money, but if doctors are still afraid to perform abortions or if the nurse who meets with the woman is also afraid of legal action, you are going to have a lot of money invested in services that won't be very effective.

It seems to me the government must clearly say that abortion is a medical act governed by the laws of the profession and that you must ensure that there is equal access to abortion for us in Canada.

So you must use your money to ensure . . . There was a time when a great deal of money was available for planned parenthood clinics. That was all the fashion many years ago. There has been a change in direction, and lot of money is being provided for new reproductive technologies, for example. We won't go into that debate, but the fact remains that these are two social choices. Before giving a lot of money to promote highly desired pregnancies, perhaps some should be given for pregnancies that are not.

That would also be to society's credit.

Senator Neiman: Thank you.

Senator Spivak: I would like to know whether most women in Quebec and the organization in this area share the opinion you have expressed here, that is that this is a question of accessible services and not a question of a bill that criminalizes abortion?

[Text]

Mme Lamontagne: Nous avons reçu plusieurs lettres d'appui de regroupement provinciaux de groupes de femmes. Elles ont été déposées quand on est passé devant le comité de la Chambre des communes.

C'est le regroupement qui regroupe 80 centres de femmes. Chez nous, on rejoint à peu près 20 000 femmes par année. C'est la position de ces femmes.

La position du regroupement on ne la prends pas de par nos idéologies, on la prends de notre pratique. Les femmes viennent et nous demandent les services elles et nous parlent de la difficulté qu'elles ont eue d'avoir des services de qualité ou simplement d'avoir des services.

C'est un peu cette parole que l'on est venu vous porter aujourd'hui.

Le sénateur Spivak: Est-ce que des sondages qui démontrent que la majorité favorise votre opinion?

Mme Frénette: Il y a eu différents sondages, entre autres, après l'adoption en troisième lecture du projet de loi à la Chambre des communes.

Dans les sondages les moins favorables, on parlait de 62 p. cent d'hommes et femmes qui disaient qu'il fallait absolument que ce soit la femme qui ait à décider en matière d'avortement. Ce sont les moins bons sondages. Si l'on va dans des revues ou des secteurs où ce sont plus des femmes, à ce moment, ce taux monte énormément.

Je crois qu'effectivement lorsque l'on dit que le législateur doit être le reflet de la population, de tous les sondages que l'on a vus, qu'ils soient pan-canadiens ou québécois, des sondages qui disaient: Non, la femme n'a pas le droit de décider, moi je n'en ai pas vus en tous les cas dans les cinq dernières années. Je pense que c'est un élément très clair aussi.

L'autre manifestation, je pense qui se manifeste beaucoup dans la décision des gens au Québec, l'on se rappelle le cas de Chantal Daigle où, en 48 heures 10 000 personnes sont allées dans les rues de Montréal pour dire qu'elle avait le droit de se faire avorter. Je pense que cela reflète bien aussi la position de la population du Québec.

Le sénateur Spivak: Est-ce que vous pensez que la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux c'est bon ou c'est mauvais?

Mme Frénette: Je ne saisis pas bien votre question.

Le sénateur Spivak: Je voudrais savoir aussi si vous pensez que nous devons avoir un changement entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs provinciaux dans ce domaine? Maintenant, on étudie les pouvoirs du fédéral et des provinces et la question constitutionnelle.

Mme Frénette: Je vous avoue que, comme je le disais tantôt, je ne suis pas une spécialiste des droits. D'ailleurs, mes copains pourront ajouter des choses.

Une chose certaine, c'est qu'il y a une inter relation étroite. Après l'adoption du projet de loi en troisième lecture à la Chambre des communes, nous avons demandé au ministre de la Justice et aux Services sociaux du Québec de les rencontrer pour parler avec eux de la condition des services au Québec.

[Traduction]

Ms. Lamontagne: We received a number of letters of support from provincial associations of women's groups. We submitted them when we appeared before the House of Commons committee.

That was the Regroupement, which represents 80 women's centres. Our organization reaches out to roughly 20,000 women a year. The position we have expressed is the position of these women.

The Regroupement's position is not developed from ideological origins, but rather from our practice. Women come and seek our services and talk to us about the difficulty they have experienced in obtaining services of quality or simply obtaining services at all.

It is this point of view we have put before you today,

Senator Spivak: Have the polls showed that the majority backs your opinion?

Ms. Frénette: There have been various polls, including after passage of the bill at third reading in the House of Commons.

In the least favourable polls, it was found that 62 per cent of men and women had said that it is absolutely up to women to make the decision regarding abortion. That was in the least favourable polls. In the magazines or areas where there are more women, that figure rises enormously.

I believe that, when it is said that Parliament must be a reflection of the people, of all the polls that we have seen, Canadian and Québécois, none have said that women do not have the right to decide. In any case, I haven't seen any in the past five years. I think that that's a very clear point as well.

Another point that is very clear in people's decisions in Quebec... People remember the Chantal Daigle case, in which, within 48 hours, 10,000 people went into the streets of Montreal to say that they had the right to an abortion. I think that that very clearly reflects the position of the Quebec public.

Senator Spivak: Do you think that the division of powers between federal and provincial governments is good or bad?

Ms. Frénette: I don't really understand your question.

Senator Spivak: I would also like to know whether you think we should make a change between the federal power and provincial powers in this area? We are now studying the powers of the federal government and the provinces and the constitutional question.

Ms. Frénette: As I said earlier, I admit I am not a legal specialist. My friends could add a few remarks to that.

One thing is certain, and that is that there is a close interrelationship. After the bill was passed at third reading in the House of Commons, we asked to meet with the Minister of Justice and the Quebec Minister of Health and Social Services to talk about the condition of services in Quebec. We were told

[Text]

On nous a très clairement répondu que tant que la loi ne sera pas adoptée, il n'y avait rien à nous dire.

Ce qui est certain, c'est que cela a de l'impact.

M. Guimond: Il peut y avoir un autre impact, pas nécessairement au niveau du ministère de la Santé, par exemple. Si la loi est adoptée et qu'effectivement l'avortement devient un crime... l'administration de la justice est provinciale.

Qu'est-ce que cela donne de faire une loi si l'on ne sait pas comment elle va être appliquée dans les provinces? Cela va dépendre du gouvernement en place. Cela va dépendre du ministre de la Justice qui va accepter ou non la plainte.

Effectivement, il n'y a pas seulement des conflits pour savoir où la loi devrait se situer mais qui va l'appliquer et comment?

Le rôle du gouvernement fédéral, c'est justement d'assurer une accessibilité égale partout. Alors vous faites une loi et dépendant que l'on est au Québec c'est tel ministre et dépendant que l'on est en Colombie-Britannique ou au Nouveau-Brunswick, la loi ne sera pas interprétée de la même façon. Le médecin et la femme vont être poursuivis. Tout le monde va être poursuivi.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Je vous remercie, sénateur Spivak. Sénateur Haidasz.

Le sénateur Haidasz: Je vous remercie, monsieur le président.

Mesdames et messieurs, en concluant votre mémoire sur ce projet de loi C-43, vous dites qu'en aucun cas la maternité ne sera un crime.

Je pense que ce n'est pas la maternité qui est un crime selon ce projet de loi, mais c'est l'avortement dans certaines circonstances qui est un crime.

Comment expliquez-vous cela?

Mme Lamontagne: Ce que l'on constate c'est que les femmes qui viennent et qui ont besoin d'un avortement sont des femmes en santé, des femmes qui ont choisi d'avoir un avortement pour des raisons qui leur sont propres.

Aux centres de santé on ne leur demande pas la raison. Elles ont pris cette décision et on les accompagne dans leur décision.

Ce ne sont pas des femmes malades. Ce ne sont pas des femmes folles. Ce sont des femmes qui décident que dans leur vie, non, à ce moment elles n'auront pas d'enfant.

À ce moment nous considérons que les raisons regardent la femme et qu'elles ne regarderaient pas le jugement qu'un médecin a sur sa vie à elle.

Le sénateur Haidasz: Je ne pense pas que vous pouvez dire que ce projet de loi déclare que la maternité est un crime. C'est l'avortement qui est un crime.

Mme Frénette: Oui mais l'avortement ce n'est pas un objet complètement philosophique, malheureusement. Cela serait peut-être beaucoup plus facile à régler, d'ailleurs.

Lorsque l'on parle d'un avortement, l'on parle d'un acte médical d'une femme enceinte. C'est une femme enceinte qui

[Traduction]

quite simply that they had nothing to tell us until the bill was passed.

That certainly has an impact.

M. Guimond: There can be another impact, though not necessarily within the Department of Health. For example, if the bill is passed and abortion in fact becomes a crime... The administration of justice is a provincial matter.

What is the point in passing a statute if you don't know how it's going to be enforced in the provinces? It's going to depend on the government in power. It's going to depend on the Minister of Justice, who may or may not accept the complaint.

Disputes arise not only over the matter of where the law should stand, but who is going to enforce it and how?

The role of the federal government is precisely to guarantee equal access everywhere in the country. So you pass a law and, if you live in Quebec, it's one minister, and if you live in British Columbia or New Brunswick, the law will not be interpreted in the same way. Legal action will be taken against the doctor and the women. Legal action will be taken against everyone.

Senator Spivak: Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Senator Spivak. Senator Haidasz.

Senator Haidasz: Thank you, Mr. Chairman.

Ladies and gentlemen, in the conclusions to your brief on Bill C-43, you say that in no case will motherhood be a crime.

I don't think it is motherhood that is a crime under this bill, but rather abortion in certain circumstances.

How do you explain that?

Ms. Lamontagne: What we have observed is that women who come and who need an abortion are women in good health, women who have chosen to have an abortion for their own reasons.

The health centres don't ask what those reasons are. The women have reached their decision and we accompany them in their decision.

These are not sick women. These are not crazy women. These are women who have decided that, at this point in their lives, they are not going to have a child.

Consequently, we consider that the reasons for the decision are the woman's own business and that they should not be subject to the judgement a doctor may form about that woman's life.

Senator Haidasz: I don't think you can say that this bill declares motherhood a crime. It is abortion that is a crime.

Ms. Frénette: Yes, but abortion is not a completely philosophical subject, unfortunately. It would perhaps be much easier to resolve if it were.

When one talks about abortion, one is talking about a medical act performed on a pregnant woman. It is a pregnant

[Text]

demande un avortement. Donc c'est dans le processus de maternité ou de non maternité que l'on installe un crime.

Je suis désolée mais en accordant un crime à un geste médical comme l'avortement, il y a quelque part où l'on reconnaît que la maternité, en tous les cas, est au moins un crime potentiel, si elle n'en est pas un dans la situation exacte.

Le sénateur Haidasz: J'ai une autre question. Vous dites aussi qu'un projet de loi doit comporter des mesures qui assureront le respect des droits fondamentaux de la femme enceinte.

Est-ce que l'enfant non encore né n'a pas des droits fondamentaux?

M. Guimond: Dans le jugement de Chantal Daigle versus Jean-Guy Tremblay, la Cour suprême, dans un jugement unanime, a déclaré que le fœtus n'avait de fait et de droit aucun droit et que même le père, de fait et de droit, n'avait aucun droit. C'est la Cour suprême qui en a parlé.

Quand le législateur fait une loi, en général, il devrait écouter la Cour suprême. De toute façon, si une loi demande à être interprétée, elle va l'être finalement par la Cour suprême.

Senator Haidasz: However, the case of Chantal Daigle and Mr. Tremblay was dealt with under the Quebec Civil Code and the Quebec Human Rights code. It was not dealt with under the Criminal Code of Canada. So, actually, I do not think it would have come to that conclusion.

I ask you again: Do you not think that a preborn child has the right to live? Is that not a fundamental right?

Dr. Guimond: He has the right to live if his mother wants him to.

Mme Frénette: Je suis peut-être un peu plus radicale dans ce sens. Comme tantôt on abordait les éléments, il s'agit toujours d'une femme enceinte qui a une décision à prendre.

Le fœtus n'est pas un être à part. Il n'est pas non plus un phénomène philosophique. C'est la science qui s'est appliquée à le diviser entre le corps de sa mère et de le mettre à côté. Malheureusement ce n'est pas la réalité.

La réalité c'est la vie qui se passe et ce sont des femmes qui sont confrontées à des décisions. J'ai donné des exemples tantôt mais il y en a qui sont encore beaucoup plus abominables, comme il y en a qui sont relativement simples. Ce sont des femmes enceintes qui ont à prendre des décisions.

Si l'on veut absolument séparer le fœtus de la femme enceinte, c'est qu'à quelque part l'on refuse de reconnaître à la femme, le fait d'être un être à part entière et d'avoir le droit de décider de sa propre vie.

Senator Haidasz: It is not that easy. You have to have balance in a law such as this. You have to balance the rights of the pregnant woman and the rights of her unborn child.

My third question is: When I was a student of philosophy at the University of Ottawa, in 1942, I had classmates from the Province of Quebec who came from families where there were

[Traduction]

woman who seeks an abortion. Consequently, it is in the process of maternity or non-maternity what a crime is declared.

I am sorry, but, by considering a medical act such as an abortion a crime, one somehow recognizes that maternity is at least a potential crime if it is not one in a particular situation.

Senator Haidasz: I have another question. You also say that a bill must contain measures that will ensure that the fundamental rights of pregnant women are respected.

Does the unborn child not have any fundamental rights?

Mr. Guimond: In the Chantal Daigle v. Jean-Guy Tremblay case, the Supreme Court ruled unanimously that the fetus had no rights in fact or in law and that even the father had no rights in fact or in law. It is the Supreme Court that made that ruling.

When Parliament passes a statute, in general, it should listen to the Supreme Court. In any case, if a statute has to be interpreted, it will ultimately be interpreted by the Supreme Court.

Le sénateur Haidasz: Mais dans l'affaire Chantale Daigle et Tremblay, il s'agissait du Code civil du Québec et du Code des droits de la personne du Québec. Il ne s'agissait pas du Code criminel du Canada. Donc je ne pense pas qu'on en arriverait à cette conclusion.

Je vous repose la question. Ne pensez-vous pas qu'un enfant à naître a le droit à la vie? Est-ce que ce n'est pas un droit fondamental?

M. Guimond: Il a le droit de vivre si sa mère le veut.

Ms. Frénette: I am perhaps somewhat more radical in that sense. As was the case a moment ago when we were discussing the elements, we are still talking about a pregnant woman who has a decision to make.

The fetus is not a full-fledged human being. Nor is it a philosophical phenomenon. Rather it is science that has separated it from the body of its mother and put it to one side. Unfortunately, that is not the reality.

The reality is the life that goes on, and it is women who are faced with decisions. I gave some examples a moment ago, but there are others that are much more abominable, just as there are some that are relatively simple. These are pregnant women who have decisions to make.

If you absolutely want to separate the fetus from the pregnant woman, that means that somehow you are refusing to acknowledge that the woman is a full-fledged human being and has the right to decide how she will live her own life.

Le sénateur Haidasz: Ce n'est pas si facile. Il faut réaliser un équilibre avec une loi comme celle-ci. Il faut réaliser l'équilibre entre les droits de la femme enceinte et les droits de l'enfant à naître.

Ma troisième question est la suivante: Quand j'étais étudiant en philosophie à l'Université d'Ottawa en 1942, j'avais des camarades de classe du Québec qui venaient de familles de 24

[Text]

24 or 26 children. What has happened in the past 50 years? The women in Quebec, who loved to have big families, now cannot have enough children to even replace their own generation.

Dr. Guimond: It is not the fault of Dr. Morgentaler, I am sure.

Senator Haidasz: What has happened in Quebec society? This is a complete reversal. I am astounded, and I lived in Quebec for a few years while I studied philosophy. I just cannot understand. In fact, I was the family doctor to one of the children of Madame Dionne, and they came to me in Toronto with their son when I was working in Toronto, and he told me that they had had something like twenty children. This is Northern Ontario in the 1930s. Perhaps you could explain to me what has happened in Quebec society that we have this reversal in the birth rate?

Mme Lamontagne: Je pense que le projet de loi sur l'avortement, ne devrait être pas du tout lié avec la question de la natalité.

Si vous voulez faire des politiques natalistes, je suis très d'accord, faites-en! Cela n'oblige pas les femmes à faire des enfants. Cela les laisse dans leur choix.

Je ne pense pas que de mettre l'acte médical, l'avortement dans le Code criminel, que ce soit une bonne politique nataliste.

Senator Haidasz: What will happen to Quebec society today if it cannot reproduce itself? In other words, what you are advocating is the eventual extinction of the people of Quebec.

Dr. Guimond: No, no. Since there is no law in Canada on abortion, the birth rate is going up.

Senator Haidasz: It has gone up because of the policies of the provincial government.

Dr. Guimond: You have your answer.

Senator Haidasz: That is, economically helping some women, or encouraging some women to have children.

Dr. Guimond: That is just what we have said there. If there is money, there is information.

Senator Haidasz: I agree with you. There must be more money to help people. Does your federation or your group advocate that the federal government should provide money to build or to establish homes where women will be encouraged and helped to bring their pregnancy to term? In other words, there are many single, pregnant women who would like to keep their babies rather than kill them, but they need assistance from society or from the government. They should have somewhere where they can go to have their babies. If a mother does not want to keep her baby after birth, then she can have the child adopted by somebody who wants a child.

Does your federation encourage this type of social philosophy in order to allow pregnant women to have their babies, and then give them up for adoption?

Mme Frénette: Notre fédération a toujours promu toutes les mesures qui permettraient, aux femmes de faire des choix éclairés et qu'elles aient de vrais choix.

[Traduction]

à 26 enfants. Que s'est-il passé depuis 50 ans? Les femmes du Québec adoraient avoir une grande famille, et maintenant elles n'ont même plus assez d'enfants pour remplacer leur génération.

M. Guimond: Je suis sûr que ce n'est pas la faute du Dr Morgentaler.

Le sénateur Haidasz: Qu'est-il arrivé à la société québécoise? C'est un revirement complet. Je ne comprends pas, j'ai vécu au Québec pendant plusieurs années quand j'étudiais la philosophie. Je ne comprends pas. En fait, j'ai été le médecin d'un des enfants de M^{me} Dionne, et les Dionne sont venus me voir avec leur enfant à Toronto quand j'y exerçais et ils m'ont dit qu'ils avaient eu quelque chose comme 20 enfants. C'était dans le nord de l'Ontario dans les années 30. Expliquez-moi ce qui a pu entraîner le renversement complet de la natalité dans la société québécoise.

Ms. Lamontagne: I don't think the abortion bill should be linked with the question of birth rates at all.

If you want to introduce policies or increase birth rates, I agree with you: introduce them. That doesn't force women to have children. It gives them a choice.

I don't think that inscribing the medical act of abortion in the Criminal Code is a good policy that will increase birth rates.

Le sénateur Haidasz: Que va devenir la société québécoise si elle ne se reproduit pas? Autrement dit, ce que vous proposez, c'est en définitive l'extinction du peuple québécois.

M. Guimond: Non, non. Depuis qu'il n'y a plus de loi sur l'avortement au Canada, le taux de natalité a remonté.

Le sénateur Haidasz: Il a remonté à cause des politiques du gouvernement provincial.

M. Guimond: Alors vous avez votre réponse.

Le sénateur Haidasz: Cela aide certaines femmes ou cela les encourage sur le plan économique à avoir des enfants.

M. Guimond: C'est précisément ce que vous avez dit. S'il y a de l'argent, il a de l'information.

Le sénateur Haidasz: Je suis d'accord. On a besoin de plus d'argent pour aider les gens. Est-ce que votre fédération recommande au gouvernement fédéral de consacrer plus de crédits à la construction ou à la création de foyers où les femmes seraient encouragées et aidées à mener à terme leur grossesse? Autrement dit, il y a de nombreuses femmes enceintes qui aimeraient garder leur bébé, qui ne veulent pas le tuer, mais qui auraient besoin de l'aide de la société ou du gouvernement et auxquelles on offrirait un accueil pour leur permettre d'accoucher; elles pourraient ensuite donner leur enfant en adoption dans le cas où elles ne voudraient pas le garder.

Est-ce que votre fédération encourage ce type d'attitude sociale pour permettre à des femmes enceintes d'avoir leur enfant et de le confier ensuite éventuellement à des parents adoptifs?

Ms. Frénette: Our federation has always promoted all measures that would enable women to make enlightened decisions and that would give them real choices.

[Text]

À ce moment, lorsque je parle de «toutes mesures», cela ne veut pas dire justement une mesure dans un seul sens. Si l'on parle de choix, l'on parle de mesures dans tous les sens.

Donc, effectivement, décriminalisation de l'avortement, foyers, aides, et garderies, toutes les mesures sociales qui permettent aux femmes de pouvoir faire de vrais choix.

Malheureusement, lorsque vous parliez tantôt de l'aspect très déchirant de la question, vous imaginez-vous que ce n'est pas déchirant pour une femme, à chaque fois qu'elle a une décision à prendre en tenant compte du peu de choix qu'elle a dans la vie, de dire: oui, je me fais avorter ou non.

Ce n'est pas une décision de plaisir, une décision pour une femme d'avorter.

Mme Lamontagne: On parle de la société Québécoise, on est des mères aussi, on n'est pas du monde qui veulent abolir les enfants. J'aime beaucoup mon fils. On travaille juste pour que les femmes aient le choix et le droit de faire ces choix-là. On travaille aussi sur d'autres plans. Je pense que, oui, on travaille pour qu'il y ait des services d'avortement accessibles mais on travaille aussi pour qu'il y ait des services de garderie accessibles, ce qui fait que ce que l'on veut c'est que les besoins et les intérêts des femmes soient pris en considération.

Senator Haidasz: Can you inform me if there are any hospices for single pregnant women where they can stay there in peace and see their child more? Are there any hospices like this in the Montreal area?

Dr. Guimond: For a young woman.

The Chairman: Ladies and gentlemen, thank you for your excellent presentation. I am sure the senators will be interested in taking it into consideration when they give consideration to Bill C-43. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

When I say "all measures", that doesn't mean one measure in one single sense. If you're talking about choices, you're talking about measures in all senses of the word.

So they include decriminalization of abortion, homes, assistance and day care centres, all social measures which enable women to make real choices.

Unfortunately, when you spoke a moment ago of the heart-rending aspect of the question, do you imagine that it's not heart-rending for a woman each time she has to make a decision given what little choice she has in life, to say: Yes, I'm going to have an abortion or, no, I'm not.

A woman's decision to have an abortion is not a pleasurable experience.

Ms. Lamontagne: We are talking about Quebec society; we are also mothers; we are not people who want to abolish children. I love my son very much. But we are working to enable women to have choices and the right to make those choices. We are also working on other fronts. I think that, yes, we are working for accessible abortion services, but we are also working for accessible day care services too. In other words, what we want is to have women's needs and interests taken into consideration.

Le sénateur Haidasz: Pouvez-vous me dire s'il existe des hospices où les femmes enceintes seules peuvent rester tranquillement et voir plus leur enfant? Existe-t-il des hospices de ce genre dans la région de Montréal?

M. Guimond: Pour une jeune femme.

Le président: Merci beaucoup. Merci de votre excellente intervention. Je suis sûr que les sénateurs en tiendront dûment compte lorsqu'ils réfléchiront au projet de loi C-43. Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the National Association of Women and the Law:

Ms. Freya Kristjanson, Chairperson, Working Group,
Health and Reproductive Issues;
Ms. Lori Stoltz, Member.

Dr. Henry Morgentaler.

From the "Regroupement des centres de santé des femmes du Québec":

Ms. Lise Lamontagne, "coordonnatrice, Centres de santé
des femmes du Québec";
Ms. Marguerite Frénette, "coordonnatrice, Fédération qué-
bécoise pour le planning des naissances";
Dr. Jean Guimond, "Comité de vigilance";
Ms. Jacqueline Côté, "coordonnatrice du Centre de santé
des femmes de Montréal".

De l'Association nationale de la femme et le droit:

M^{me} Freya Kristjanson, présidente, Groupe de travail sur les
sujets reliés à la reproduction;
M^{me} Lori Stoltz, membre.

D^r Henry Morgentaler.

Du Regroupement des centres de santé des femmes du Qué- bec:

M^{me} Lise Lamontagne, coordonnatrice, Centres de santé des
femmes du Québec;
M^{me} Marguerite Frénette, coordonnatrice, Fédération qué-
bécoise pour le planning des naissances;
D^r Jean Guimond, Comité de vigilance;
M^{me} Jacqueline Côté, coordonnatrice du Centre de santé des
femmes de Montréal.

A1
C24
-32

Document
Library



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

**Legal and
Constitutional
Affairs**

**Affaires
juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Thursday, November 8, 1990

Le jeudi 8 novembre 1990

Issue No. 20
Fourth proceedings on:

Bill C-43: An Act respecting
Abortion

Fascicule n° 20
Quatrième fascicule concernant:

Projet de loi C-43: Loi concernant
l'avortement

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL
AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hatfield
Castonguay	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Castonguay	Hatfield
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 26, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-43, An Act respecting abortion.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 8, 1990
(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Spivak and Lynch-Staunton.

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Physicians for Life:

Dr. Deborah Zeni;
Dr. Carm Scime;
Dr. Andreas Nuyens;
Dr. André LaFrance.

From the Canadian Physicians for Choice:

Dr. Cynthia Carver;
Dr. Josée Labrosse;
Dr. Frances Kilbertus;
Dr. Kathryn Gauthier.

The Committee proceeded to consider Bill C-43, An Act respecting abortion.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 12:28 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 NOVEMBRE 1990
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Spivak et Lynch-Staunton.

Aussi présente: M^{me} Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

De «Canadian Physicians for Life»:

D^r Deborah Zeni;
D^r Carm Scime;
D^r Andreas Nuyens;
D^r André LaFrance.

De «Canadian Physicians for Choice»:

D^r Cynthia Carver;
D^r Josée Labrosse;
D^r Frances Kilbertus;
D^r Kathryn Gauthier.

Le Comité poursuit l'étude du Projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Les témoins font des déclarations liminaires et répondent aux questions.

À 12 h 28, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 8, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, respecting abortion, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, will have two sessions this morning. We will commence with representatives from the Canadian Physicians for Life. Dr. Lafrance, would you introduce the people with you today and proceed to make an opening statement? I trust you will be open for questions from the senators.

Dr. André Lafrance, Representative, Canadian Physicians for Life: Mr. Chairman, honourable members of the committee, I would first like to express on behalf of the executive of our association our appreciation for having been invited to make this presentation to you. This being said, I would like to introduce the members of our delegation. To my left is Dr. Carm Scime, who is a practitioner of family medicine from Hamilton. To his right is Dr. Deborah Zeni from Georgetown, who is also a practitioner of family medicine. To my right is Dr. André Nuyens, who was until recently a practising obstetrician-gynaecologist in Ottawa I am pleased to say that Dr. Nuyens was a teacher of mine at medical school here in Ottawa.

Quant à moi je m'appelle André Lafrance. Je suis dermatologiste. Je suis également président de *Canadian Physicians for Life*, Médecins pour la Vie, section d'Ottawa.

Before I turn the presentation over to Dr. Zeni, I want to say a few words about the Canadian Physicians for Life. At the beginning of the brief that was sent to you, which is the same brief we submitted to the House of Commons committee last spring, there are a couple of paragraphs explaining what our association is. In short, our association was founded in 1975 in reaction to what I would call the anti-life tendencies which were already at that time becoming apparent in the administrative direction of the hierarchy of the Canadian Medical Association. That was of concern to many physicians in Canada, the majority of whom were and still are pro-life.

On that point, we do not agree with many of the positions put forward by the Canadian Medical Association. To explain what our association stands for, I would like to read the statement of principles which was adopted at the time of the foundation of our association.

The first article reads as follows:

1. Reverence for every human life, regardless of age or infirmity, lies at the root of all medical practice and is basic to accepted standards of human conduct and our tradition of justice.

2. The long and honourable ethical tradition of medical science throughout the ages has been expressed and protected by the oath of Hippocrates. This tradition,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 novembre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-43 concernant l'avortement, se réunit ce jour à 10 heures afin d'en délibérer.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, notre séance de ce matin comportera deux parties. Nous commencerons par entendre les représentants de Canadian Physicians for Life. Docteur Lafrance, voulez-vous présenter les personnes qui vous accompagnent et nous faire une déclaration liminaire? Je pense que vous serez disposés à répondre ensuite aux questions des sénateurs.

Dr André Lafrance, représentant, Canadian Physicians for Life: Monsieur le président, honorables membres du comité, je voudrais d'abord, au nom du bureau exécutif de notre association, vous remercier de nous avoir invités à comparaître. Permettez-moi de vous présenter les membres de notre délégation. À ma gauche se trouve le Dr Carm Scime, qui est médecin généraliste, et à côté de lui le Dr Deborah Zeni, de Georgetown, également médecin généraliste. À ma droite, vous avez M. André Nuyens, qui, jusqu'à récemment, exerçait comme obstétricien-gynécologue à Ottawa. J'ajoute que le Dr Nuyens a été mon professeur à la faculté de médecine, ici à Ottawa.

My own name is André Lafrance. I'm a dermatologist and also the president of the Ottawa chapter of Canadian Physicians for Life.

Avant de céder la parole au Dr Zeni, je voudrais dire quelques mots au sujet de Canadian Physicians for Life. Au début du mémoire que nous vous avons envoyé, qui est le même que celui que nous avons soumis au Comité de la Chambre des communes au printemps dernier, vous trouverez quelques paragraphes explicatifs concernant notre association. En bref, notre association a été fondée en 1975, en réaction à ce que j'appellerai les tendances «anti-vie» qui commençaient déjà alors à se manifester au sein de la hiérarchie administrative de l'Association médicale canadienne. Cela ne laissait pas d'inquiéter maints médecins canadiens, dont la majorité était et reste encore opposée à la libéralisation de l'avortement.

À cet égard, nous rejetons un grand nombre des vues exprimées par l'Association médicale canadienne. Je voudrais vous lire l'énoncé de principe qui fut adopté lors de la fondation de notre association, afin de vous montrer quelle est notre position.

Le premier article de cet énoncé précise:

1. Le respect de toute vie humaine, quel que soit l'âge ou l'infirmité de la personne, constitue le fondement de toute pratique médicale, ainsi que des normes reconnues de comportement humain et de notre tradition de justice.

2. La longue et honorable tradition éthique de la science médicale à travers les âges a trouvé expression et protection à travers le serment d'Hippocrate. Cette tradi-

[Text]

rephrased in modern terms in the Geneva Declaration adopted by the World Medical Association in 1948, must be our guide.

There is an important part of the Geneva Declaration that I would like to read. It says:

I will maintain the utmost respect for human life from the time of conception. Even under threat I will not use my medical knowledge contrary to the laws of humanity.

The founding members of our association added:

We reaffirm this declaration and this part of the Declaration of Geneva is still the main philosophical principle that guides the members of our association.

I also quote a third declaration we abide by, which is the so-called Lejeune Declaration. It derives its name from Professor Jérôme Lejeune of France, an internationally known geneticist. That declaration addresses itself more specifically to the abuse of abortion, eugenics and euthanasia. It reads:

Conscious that human life begins at conception, we hold that to directly cause the death of a human being at any stage of life because of physical or mental disabilities or for social, economic, ecological or eugenic reasons is a gross injustice to the person, degrading to humanity and contradictory to the role of physicians.

I think the statement says it all. I will stop here and let Dr. Zeni continue with our presentation.

Dr. Deborah Zeni, Representative, Canadian Physicians for Life: The Canadian Physicians for Life was founded in Canada in 1975, and is part of the World Federation of Doctors who Respect Life. This federation represents more than 300,000 doctors in 59 countries who strive to foster an ethic of medical practice that recognizes and respects human life at all stages, from conception to natural death.

Members of the Canadian Physicians for Life draw strength from the knowledge that at one time the Canadian Medical Association shared this same code of ethics. To quote from the Canadian Medical Association's Canadian Code of Ethics in 1963:

The introduction or procuring of abortion involves the destruction of life. It is a violation of the moral code, except for where there is justification of its performance. The only justification is that the continuance of pregnancy would imperil the life of the mother.

We believe that a majority of the doctors in Canada still share this principle, in contrast to the position taken by the executive of the CMA.

The primary goals of the Canadian Physicians for Life are educational. We seek to promote awareness of the medical facts concerning the practice of abortion in Canada.

[Traduction]

tion, reformulée en langage moderne dans la Déclaration de Genève adoptée par l'Association médicale mondiale en 1948, doit être notre guide.

Il est un passage important de la Déclaration de Genève que j'aimerais vous lire:

Je manifesterai le plus grand respect pour la vie humaine dès le moment de la conception. Même sous la menace, je n'appliquerai pas mes connaissances médicales contrairement aux impératifs de l'humanité.

Les membres de notre association ont ajouté:

Nous réaffirmons cet impératif et cette partie de la Déclaration de Genève, qui reste le premier principe philosophique dont s'inspirent les membres de notre association.

Je voudrais citer une troisième déclaration à laquelle nous adhérons, celle que l'on appelle la déclaration Lejeune. Elle tire son nom du professeur Jérôme Lejeune, de France, un généticien de renommée internationale. Cette Déclaration intéresse plus particulièrement les abus de l'avortement, de l'eugénisme et de l'euthanasie. Elle dit ceci:

Conscients que la vie humaine commence à la conception, nous tenons que le fait de causer directement le décès d'un être humain à tout stade de la vie, pour cause d'incapacité physique ou mentale ou pour des raisons sociales, économiques, écologiques ou eugéniques, constitue une grossière injustice à l'égard de la personne, dégradante pour l'humanité et contraire au rôle du médecin.

Je pense que tout est dit dans cette phrase. Je m'arrêterai là et demanderai au Dr Zeni de poursuivre notre exposé.

Dr Deborah Zeni, représentante, Canadian Physicians for Life: L'Association Canadian Physicians for Life a été fondée au Canada en 1975 et est membre de la Fédération mondiale des médecins pour le respect de la vie humaine. Cette dernière représente plus de 300 000 médecins, de 59 pays, qui s'efforcent de promouvoir une éthique de la pratique médicale fondée sur le respect de la vie humaine à tous les stades, depuis la conception jusqu'à la mort naturelle.

Les membres de Canadian Physicians for Life tirent force morale du fait que l'Association médicale canadienne épousait jadis la même morale. En effet, pour citer le code de déontologie de l'Association médicale canadienne de 1963:

L'introduction, ou la pratique de l'avortement suppose la destruction de la vie. C'est une violation du code moral, à moins que l'acte ne soit justifié. La seule justification est que la poursuite de la grossesse mettrait en danger la vie de la mère.

Nous pensons que la majorité des médecins du Canada continuent à adhérer à ce principe, contrairement à la position adoptée par le bureau exécutif de l'AMC.

Les principaux buts de *Canadian Physicians for Life* sont d'ordre éducatif. Nous visons à promouvoir la connaissance des faits médicaux intéressant la pratique de l'avortement au Canada.

[Text]

The competing medical interests of the pregnant woman, the mother, and her unborn child, represent the very heart of the medical argument on abortion.

Let us talk about the human fetus. The child *in utero* is a living human being from the time of conception onwards. This is an indisputable scientific fact. The genetic code of a unique human individual is created at the time of conception and serves as a master blueprint for the ongoing development of the child. From the very beginning, the growth and characteristics of each preborn child are distinctive, individual and, of course, as we all know, human.

The heart of the child in the uterus starts to beat about 23 days after conception. By six weeks of age, the brain has developed to the point that we can get EEG waves. At seven weeks the major organ systems and the skeleton and muscle systems are all in place. By eight weeks, fingerprints are visible. From this time onward the fetus grows in size and complexity, not reaching a full mature state until the child is in the teenage years.

The majority of abortions are done between nine and 12 weeks, by which time the fetus is fully formed, responsive to stimulation and moving within the amniotic sac.

Let me digress a moment and describe the basic medical model, which is generally practised in Canada, to see how this applies to abortion. Generally, a person presents to a physician with a complaint or problem, and information is gathered with reference to the person's symptoms. Physical examination elicits any abnormalities, appropriate tests are done and interpreted. Then, most important, a diagnosis is made and a range of medical and/or surgical options are considered, obviously the ones which offer the best success rate and least amount of risk are the ones applied.

In terms of the patient in the uterus, an abortion is never therapeutic. Let us look at the indications for the mother. How does the medical model work for the pregnant woman, if it fails so completely with the fetus? Actually, medical support for abortion, when considering the mother's health, has serious flaws. Pregnancy is not a disease state. It is, rather, a normal physiological change that does not become pathological just because a pregnancy is unwanted. Probably less than 4 per cent of abortions are done because of the concern for the mother's health. To quote *Williams Obstetrics*, which is the standard textbook for obstetrics in North America:

Therapeutic abortion to save the life of a woman is rarely necessary or definable.

Medical complications of pregnancy can be treated by prescription drugs and diet and style changes. In the rare instance that the mother has a life-threatening illness and the appropriate treatment would put the fetus at risk of injury or death, that treatment would be justified. In the case of a mother with appendicitis, the appendix needs to be removed. We realize that would place the fetus at risk.

[Traduction]

Les intérêts médicaux concurrents de la femme enceinte la mère et de son enfant en gestation sont au cœur même de la controverse médicale sur l'avortement.

Parlons un peu du fœtus. L'enfant *in utero* est un être humain dès le moment de la conception. C'est là un fait scientifique incontestable. Le code génétique d'un être humain unique est créé au moment de la conception et fait office de canevas pour le développement ultérieur de l'enfant. Dès le début, la croissance et les caractéristiques de chaque enfant en gestation sont distinctives, individuelles et, bien sûr, comme nous le savons tous, humaines.

Le cœur de l'enfant commence à battre dans l'utérus environ 23 jours après la conception. À six semaines, le cerveau s'est déjà développé au point que l'électro-encéphalogramme n'est plus plat. À sept semaines, les principaux organes, le squelette et l'appareil musculaire sont tous en place. À huit semaines, on peut distinguer les empreintes digitales. À partir de là, le fœtus ne cesse de croître en taille et en complexité, pour ne parvenir à la pleine maturité qu'au moment de l'adolescence de l'enfant.

La majorité des avortements sont effectués entre neuf et 12 semaines, c'est-à-dire à un moment où le fœtus est pleinement formé, réagit à la stimulation et bouge dans le sac amniotique.

Permettez-moi de faire une digression pour vous décrire la pratique médicale fondamentale, telle qu'elle est généralement suivie au Canada, pour voir comment elle s'applique à l'avortement. Généralement, une personne va voir un médecin, se plaindre d'une douleur ou d'un problème, et le médecin commence par s'enquérir des symptômes. L'auscultation décèle les éventuelles anomalies, des analyses appropriées sont effectuées et interprétées. Ensuite, stade crucial, un diagnostic est formulé et un éventail d'options médicales et/ou chirurgicales est envisagé; à l'évidence, on retient celle qui offre les meilleures chances de succès et le moindre risque.

Du point de vue du patient *in utero*, l'avortement n'est jamais thérapeutique. Voyons-en les indications pour la mère. Comment le modèle médical fonctionne-t-il pour la femme enceinte, quand il échoue si totalement à l'égard du fœtus? En réalité, si l'on considère la santé de la mère, l'avortement présente lui-même des vices graves. La grossesse n'est pas une maladie, elle est plutôt un changement physiologique normal qui ne devient pas pathologique tout simplement parce qu'une grossesse n'est pas désirée. En toute probabilité, moins de 4 p. 100 des avortements sont motivés par une inquiétude concernant la santé de la mère. Pour citer *Williams Obstetrics*, qui est le manuel d'obstétrique le plus courant en Amérique du Nord:

L'avortement thérapeutique pour sauver la vie de la femme est rarement nécessaire ou définissable.

Les complications médicales de la grossesse peuvent être traitées par des médicaments, un changement de régime alimentaire et de mode de vie. Dans les rares cas où la mère souffre d'une maladie qui pourrait lui coûter la vie et où le traitement approprié ferait courir au fœtus un risque de lésion ou de mort, ce traitement serait justifié. Si une femme enceinte fait une crise d'appendicite, il faut lui enlever l'appendice. On sait que cela fera courir un risque au fœtus.

[Text]

The use of "mental" or "psychological" health criteria to justify abortion is even less tenable than physical medical reasons. Standard psychiatric texts state that there are no psychiatric indications for abortion. Rather, it has been shown that women who are psychologically vulnerable are the ones who are more apt to develop psychiatric problems after an abortion rather than after carrying an unwanted pregnancy to term.

These women who state that they cannot cope with an unwanted pregnancy due to mental illness are the very ones for whom an abortion would be contra-indicated, if the medical model is to be used. However, justifying abortion on the grounds of psychiatric illness for the purposes of expediency or convenience is common practice in Canada, as witnessed by the Badgley Report in 1977. The Canadian Psychiatric Association, in awareness of this and after review of the current research, issued the following statement:

Justification of a decision to terminate a pregnancy under pseudo-psychiatric rubrics is to be deplored.

In summary, both medical and psychiatric reasons for a woman to have an abortion are rare. Indeed, statistics for Canada would support this, as 85 per cent of all abortions done in Canada are for socio-economic reasons and less than 5 per cent for medical indications.

What are the medical and psychiatric complications of the fact that we are treating a social problem with a surgical procedure? First and foremost, let us not lose sight of the fact that each time an abortion takes place, we are taking the life of a human being. From the perspective of the mother, approximately 10 per cent of all women who have had abortions develop medical complications. Two per cent of these are severe or life threatening. These statistics apply to abortions done by accredited personnel in clinics or hospitals in Canada, Sweden and Britain. For Canada, this translates into 8,000 women a year seeking ongoing medical care as a result of their abortion. The significant problems are infection, which can later lead to infertility or an ectopic pregnancy, haemorrhage, the development of blood clots, complications of the anaesthesia and ongoing significant problems in future pregnancies such as premature delivery, low birth weight infants and miscarriage.

Long term studies reveal that the mental health complications of abortion have been underestimated and often undiagnosed. A growing body of literature suggests that grief and a sense of bereavement is more common, more intense and more prolonged than generally suspected. Although only a small percentage of women experience a severe reaction, we face a community problem of significant proportions considering that approximately 80,000 abortions are done yearly in Canada.

In contrast, studies on women who carry through with unwanted pregnancies because they have been refused abortions or find it awkward to avail themselves of one, reveal that

[Traduction]

L'emploi de critères de santé «mentale» ou «psychologique» pour justifier l'avortement est encore moins tenable que les raisons médicales physiques. Les manuels de psychiatrie les plus répandus disent qu'il n'existe aucune indication psychiatrique de l'avortement. Au contraire, il est avéré que les femmes psychologiquement vulnérables sont aussi les plus susceptibles de souffrir de problèmes psychiatriques si elles se font avorter au lieu de mener à terme la grossesse non désirée.

Ces femmes qui disent qu'elles ne peuvent affronter une grossesse non désirée pour cause de maladie mentale sont celles-là même chez qui l'avortement serait contre-indiqué si l'on suivait le modèle médical. Toutefois, il est devenu un courant au Canada, pour des raisons de commodité, de justifier l'avortement en invoquant des troubles psychiatriques, ainsi qu'en témoigne le rapport Badgley de 1977. L'Association des psychiatres du Canada, consciente de cet état de choses, a prononcé la déclaration suivante sur la foi des recherches les plus récentes:

La justification de l'interruption d'une grossesse en invoquant des raisons pseudo-psychiatriques est à déplorer.

En résumé, il est rare que des raisons médicales et psychiatriques justifient l'avortement. Les statistiques canadiennes le prouvent d'ailleurs, indiquant que 85 p. 100 de tous les avortements pratiqués au Canada le sont pour des raisons socio-économiques, et moins de 5 p. 100 pour des raisons médicales.

Quelles complications médicales et psychiatriques résultent-elles du fait que l'on traite un problème social au moyen d'une intervention chirurgicale? En tout premier lieu, ne perdons pas de vue que chaque fois qu'un avortement a lieu, on prive de la vie un être humain. Du point de vue de la mère, près de 10 p. 100 de toutes les femmes qui ont un avortement connaissent des complications médicales. Deux pour cent de celles-ci sont graves ou potentiellement fatales. Ces chiffres s'appliquent aux avortements réalisés par du personnel accrédité dans des cliniques ou hôpitaux du Canada, de Suède et de Grande-Bretagne. Pour Le Canada, cela représente 8 000 femmes par an qui suivent des traitements médicaux ultérieurs suite à leur avortement. Les principaux risques sont l'infection, qui peut entraîner la stérilité ou une grossesse extra-utérine, l'hémorragie, l'apparition de caillots sanguins, les complications de l'anesthésie et d'importantes complications des grossesses futures, telles qu'accouchement prématuré, faible poids de l'enfant à la naissance et fausse couche.

Il ressort des études médicales portant sur une longue période que l'on a sous-estimé et souvent mal diagnostiqué par le passé les complications de santé mentale provoquées par l'avortement. De plus en plus nombreux sont les auteurs qui considèrent que les sentiments de perte et de deuil sont plus fréquents, plus intenses et plus prolongés qu'on ne le pensait généralement. Même si un petit pourcentage des femmes seulement connaissent une réaction violente, c'est néanmoins un problème social considérable si l'on songe qu'environ 80 000 avortements sont réalisés chaque année au Canada.

Par contraste, les études faites sur les femmes menant à terme une grossesse non désirée, soit qu'on leur ait refusé l'avortement soit qu'elles n'aient trouvé personne pour l'effec-

[Text]

there is no actual increase in mental illness in the mothers, nor in their children if an unwanted pregnancy is carried to term. Studies have shown that there is no increase in child abuse in offspring of unwanted pregnancies. Actually, one study demonstrated that teenage women who keep their children after an unwanted pregnancy do as well or better than their peers five years down the road in terms of their socio-economic situation.

In summary, the practice of abortion can rarely be justified in terms of the medical model. Combined medical and physical indications account for less than one in twenty, or 5 per cent, of all abortions. Physical medical problems in pregnancy are virtually all treatable without causing harm to the child in the uterus. Psychiatric grounds for abortion are not defensible either, for frequently the manner in which psychiatric diagnoses are applied are suspect. In the case of a *bona fide* psychiatric illness, there is a high probability that the abortion will actually exacerbate the pre-existing problem.

Those who advocate abortion on request would have physicians ignore the traditional medical model and submit their technical surgical skills for the purpose of killing human beings under the utilitarian demands of the individual or the state. The Canadian Physicians for Life oppose this. We ask that the Canadian government place the necessary limits on the practice of abortion so that the focus of compassionate care may be redirected toward the mother and her pre-born child.

Thank you. We are now open to questions.

Senator Haidasz: I believe that your organization appeared before the House of Commons Legislative Committee which studied this bill. Therefore, I believe that you also have studied Bill C-43. It is a very short bill. I would like to receive some comments about the highlights of it.

Since you are a physician, I would like to ask you to refer to the first section of the bill where there is a definition of "opinion". It states that:

"Opinion" means an opinion formed using generally accepted standards of the medical profession.

From what I understand, this bill will allow abortions to be performed anywhere, which means in or outside a hospital, by any medical practitioner registered in a province or under his direction. Do you have any comments or criticism about that provision in the bill?

Dr. Zeni: The Canadian Physicians for Life appeared in February before the House of Commons committee. At that time we stated that Bill C-43 is negligent because it does not provide any real protection for the unborn child.

The law is a paper tiger. It is a legitimate way of legalizing abortion, and we realize that. We feel that the law is inadequate in its protection of the unborn.

We also know that medical opinion in Canada now states that physicians at least want some protection for the unborn child. The Canadian Physicians for Life sent out a survey to 50,000 physicians last year. We received a response from

[Traduction]

tuer, ne révèlent nul accroissement de la fréquence de maladie mentale, ni chez les mères, ni chez leurs enfants. D'autres enquêtes ont établi qu'il n'y a pas une plus forte fréquence de sévices à enfants chez les enfants nés de grossesses non désirées. De fait, une étude a même montré que les femmes adolescentes qui gardent leurs enfants après une grossesse non désirée, s'en tirent aussi bien, du point de vue socio-économique, que leurs semblables au bout de cinq ans.

En résumé, la pratique de l'avortement peut rarement être justifiée d'un point de vue médical. Les indications médicales et physiques combinées représentent moins de 5 p. 100 des avortements, soit moins de 1 un sur 20. Les troubles médicaux physiques en cours de grossesse peuvent virtuellement tous être traités sans nuire au fœtus. Les motifs psychiatriques de l'avortement ne sont pas défendables non plus, car fréquemment la manière dont on pose le diagnostic psychiatrique est suspecte. Dans le cas d'une maladie psychiatrique réelle, il y a une forte probabilité que l'avortement l'amplifierait.

Ceux qui réclament l'avortement à volonté voudraient que les médecins ignorent le modèle médical traditionnel et utilisent leurs compétences chirurgicales pour tuer des êtres humains, afin de satisfaire aux exigences utilitaires d'une personne ou de l'État. Canadian Physicians for Life s'y oppose. Nous demandons au gouvernement canadien d'imposer des limites nécessaires à la pratique de l'avortement de telle façon que la pratique médicale, reposant sur la compassion, serve le bien-être de la mère et de son enfant en gestation.

Je vous remercie. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Haidasz: Je crois que votre groupe a comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes qui s'est penché sur ce projet de loi. Je crois que vous connaissez bien le texte du projet de loi C-43, qui est très court. J'aimerais connaître votre avis sur certains de ses principaux éléments.

Puisque vous êtes médecin, j'aimerais que vous nous parliez du premier article du projet de loi, où l'on trouve une définition de la notion de «conclusion». Cette définition dit que la «conclusion» est

un avis formé selon les normes généralement admises dans la profession médicale.

De la manière dont j'interprète ce projet de loi, il permettra d'effectuer des avortements n'importe où, c'est-à-dire dans un hôpital ou ailleurs que dans un hôpital, par un médecin agréé ou sous sa supervision. Avez-vous des commentaires ou des critiques à formuler sur cette disposition du projet de loi?

Dr. Zeni: Canadian Physicians for Life a comparu en février au Comité de la Chambre des communes. Nous avons dit alors que le projet de loi C-43 est défectueux, en ce sens qu'il n'offre aucune protection réelle à l'enfant en gestation.

Cette loi est un tigre de papier. Elle est un simple moyen de légaliser l'avortement et nous en avons conscience. Nous estimons qu'elle ne protège pas les enfants en gestation.

Nous savons également aujourd'hui que, dans l'ensemble, les médecins, à tout le moins, exigent quelque protection pour l'enfant non encore né. Canadian Physicians for Life a envoyé un questionnaire à 50 000 médecins l'année dernière. Dix mille

[Text]

10,000 physicians. Over 60 per cent of those want some protection for the unborn child.

Senator Haidasz: I would like to go a little bit deeper than that. The words in the bill state that an opinion of a physician will be formed using generally accepted standards of the medical profession. Do you understand that this bill allows abortions to be performed outside a hospital, for instance in a private clinic, in a doctor's office or even in the kitchen of any woman's home? Does the Canadian Medical Association and its provincial branches have any medical standards? That is to say, do they allow the performing of abortions, let us say, in a kitchen at a patient's home? Is there or is there not a medical standard?

Dr. Zeni: We are aware that, as the bill stands, the law will allow abortions just as you have stated, senator. I would like Dr. Lafrance to address the matter of opinion.

Dr. Lafrance: To answer Senator Haidasz's question, I am sure an abortion would not be allowed in a kitchen. I think the regulation of the College of Physicians and Surgeons of Ontario—and I cannot provide the exact wording—states that such procedures can be carried out only in duly accredited institutions. In my view, a duly accredited institution would be either a hospital or a clinic; not a kitchen.

Senator Haidasz: What about in the practitioner's office?

Dr. Lafrance: I think that that would be allowed. I would see no objection to a physician performing an abortion in his office. I think that comes under the definition of "duly accredited institution."

I would like to say a word about something else you said, senator. You mentioned the opinion of a physician. We think that is an inadequate way of arriving at a decision to intervene, either medically or surgically. It is true that a doctor must form an opinion, but one important part of medical decision is informed consent. It is fundamental in medical practice. Unfortunately, in most cases women are not provided with information as to what abortion does to the children they carry in their wombs. That is a serious breach of medical ethics.

I have always wondered why the college does not enforce the regulation concerning informed consent. It makes one exception, that exception being abortion. In our view, considering the very serious nature of the intervention, which is the killing of a human being, at the very least patients, mothers, should be told what abortion does to her child. It is not even a question of ethics; it is a question of decency and respect for a woman. We feel that the medical association is very guilty in this regard.

Senator Haidasz: Dr. Lafrance, would you like to propose some amendments to this bill, treating its deficiencies so that it may be an acceptable piece of legislation, let us say, for organizations such as yours?

[Traduction]

d'entre eux nous ont répondu. Plus de 60 p. 100 de ces derniers demandent une certaine protection pour l'enfant en gestation.

Le sénateur Haidasz: Je voudrais aller un peu plus dans le détail que cela. La définition du projet de loi dit que la «conclusion» du médecin doit être formée selon les normes généralement admises dans la profession médicale. Est-ce que vous aussi interprétez ce projet de loi comme autorisant l'avortement en dehors d'un hôpital, par exemple dans une clinique privée, dans un cabinet de médecin ou même dans la cuisine de n'importe quelle femme enceinte? Est-ce que l'Association médicale canadienne et ses sections provinciales ont érigé des normes médicales? Autrement dit, permet-elle de réaliser des avortements, mettons, dans la cuisine de la patiente? Y a-t-il ou non des normes médicales?

Dr. Zeni: Nous avons conscience que le projet de loi permettra de pratiquer des avortements de la manière que vous avez indiquée, sénateur. Je voudrais demander au Dr Lafrance de parler de la définition.

Dr. Lafrance: Pour répondre à la question du sénateur Haidasz, je suis sûr qu'un avortement dans une cuisine ne serait pas licite. Je crois que le règlement du Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario—je ne peux vous en donner le libellé exact—précise que de telles procédures ne peuvent être entreprises que dans des établissements dûment agréés. À mon avis, un établissement dûment agréé est soit un hôpital, soit une clinique, mais non pas une cuisine.

Le sénateur Haidasz: Et dans le cabinet d'un médecin?

Dr. Lafrance: Je pense que ce serait autorisé. Je n'aurais pas d'objection à ce qu'un médecin réalise un avortement dans son cabinet. Je pense que celui-ci entre dans la définition d'établissement dûment agréé.

Je voudrais dire quelques mots sur un autre aspect que vous avez soulevé, sénateur. Vous avez parlé de la conclusion d'un médecin. Nous pensons que c'est une façon inappropriée de prendre la décision d'intervenir médicalement ou chirurgicalement. Il est vrai qu'un médecin doit se former une opinion, mais un élément important de la décision médicale est le consentement en connaissance de cause du patient. C'est un élément fondamental de la pratique médicale. Malheureusement, dans la plupart des cas, on ne dit pas aux femmes ce que la procédure d'avortement fait aux enfants qu'elles portent en leur sein. C'est là une infraction grave à l'éthique médicale.

Je me suis toujours demandé pourquoi le collège ne fait pas appliquer le règlement intéressant le consentement en connaissance de cause. Il prévoit une exception, l'avortement. À notre sens, étant donné le caractère grave de cette intervention, qui revient à tuer un être humain, les patientes, c'est-à-dire les mères, devraient à tout le moins être informées de ce que la procédure d'avortement fait à l'enfant. Ce n'est même pas une question de déontologie, c'est une question de décence et de respect pour la femme. Nous pensons que l'Association médicale est très coupable à cet égard.

Le sénateur Haidasz: Docteur Lafrance, voudriez-vous proposer quelques amendements à ce projet de loi, afin de remédier à ses déficiences et en faire un texte acceptable, mettons pour des organisations comme la vôtre?

[Text]

Dr. Lafrance: We proposed an amendment last spring when we appeared before the House of Commons committee. If you ask me for an example of the type of amendment that should be made to the bill, I would say that there should be a specific article that would make it compulsory for a physician contemplating the performance of an abortion on a patient to inform that patient in great detail of the nature of the intervention and the very serious risk for the physical and mental health of that patient.

Again, I repeat, this is a question of human decency. I leave aside the question of medical ethics here. Of course, it also involves medical ethics. Legally, we are bound to inform our patients about what we do to them and of the risk associated with anything we do to them or prescribe for them. This is not being done in the case of abortion, and I feel it is most serious.

Senator Haidasz: Do you think that that should be written into the law?

Dr. Lafrance: It should be in the law. It should be compulsory. I think this is one of the most serious inadequacies in the bill.

Senator Haidasz: Dr. Lafrance, either later today or at some time in the near future, could you give us a list of possible amendments that you would like to see made to Bill C-43?

Dr. Lafrance: We would be very pleased to do that, Senator Haidasz. Of course, it cannot be done today, but we could do it in the very near future. We would be more than happy to submit to the members of this committee the types of amendments which we would like included in the bill. They would properly regroup some of the amendments that we proposed last spring, and this is another one which I am proposing which is not specifically included but which I personally feel should be in the law.

Senator Hatfield: You have raised a point of mother and child two or three times in your presentation. Do you have a determination as to who should be treated more equally if a medical situation develops whereby a choice must be made?

Dr. Zeni: When we see a pregnant mother we are always caring for two patients, the mother and the child in the uterus. With our medical and surgical interventions, we hope to treat both of them equally at all times. If we have to make a choice concerning the life of one over the life of the other because one of the lives is imperilled by the other, then in that case we would choose in favour of the mother. The situation is extremely rare, as I have noted in my presentation.

Dr. Carm Scime, Canadian Physicians for Life: I would just like to add to that, Mr. Chairman. When you have a pregnant woman you have two patients. What is good for one is usually good for the other. You are always treating two patients, which is the foundation of obstetrics. You bring both patients to fruition; that is, the mother at nine months or thereabouts and the viable child. If that were not the case then what would be the reason for obstetrics?

[Traduction]

Dr. Lafrance: Nous avons proposé un amendement un printemps dernier lorsque nous avons comparu devant le Comité de la Chambre des communes. Si vous me demandez un exemple du type d'amendement que nous souhaitons, je dirai que ce serait un article spécifique contraignant le médecin qui envisage d'effectuer un avortement sur une patiente d'informer celle-ci, de manière très détaillée, de la nature de l'intervention et des risques physiques et mentaux très sérieux qu'elle comporte.

Encore une fois, je répète, c'est affaire de décence humaine. Je laisse de côté ici la question de l'éthique médicale, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'intervienne pas. Nous sommes tenus, légalement, d'informer nos patients de ce que nous leur faisons et des risques associés à tout ce que nous leur faisons ou leur prescrivons. Ce n'est pas fait dans le cas de l'avortement et je trouve cela très grave.

Le sénateur Haidasz: Pensez-vous qu'il faille inscrire cela dans la loi?

Dr. Lafrance: Ce devrait être dans la loi. Ce devrait être obligatoire. Je pense que c'est l'une des plus grosses lacunes du projet de loi.

Le sénateur Haidasz: Dr. Lafrance pourriez-vous, soit aujourd'hui soit dans un avenir proche, nous donner une liste des amendements que vous souhaiteriez voir apporter au projet de loi C-43?

Dr. Lafrance: Avec plaisir, sénateur Haidasz. Bien sûr, nous ne l'avons pas ici mais nous pourrions vous remettre cette liste très prochainement. Nous serons tout à fait ravis de proposer aux membres de votre comité le genre d'amendements que nous aimerions voir apporter au projet de loi. Il y aura certainement ceux que nous avons proposés au printemps dernier, et celui-ci en est un autre qui ne figurait pas dans cette liste, mais que j'aimerais personnellement voir apporter.

Le sénateur Hatfield: Vous avez parlé à deux ou trois reprises dans votre exposé des intérêts concurrents de la mère et de l'enfant. Pourriez-vous nous dire quel intérêt il conviendrait de privilégier dans le cas d'une situation médicale où il faudrait choisir entre les deux?

Dr. Zeni: Lorsque nous sommes en présence d'une femme enceinte, nous avons toujours deux patients à considérer, la mère et l'enfant dans son sein. Nous espérons, par nos interventions médicales et chirurgicales, traiter les deux également. Si nous devons choisir entre la vie de l'un et de l'autre, parce que la vie de l'un serait mise en péril par celle de l'autre, alors nous opterions en faveur de la mère. Mais cette situation est extrêmement rare, ainsi que je l'ai indiqué dans mon exposé.

Dr. Carm Scime, Canadian Physicians for Life: Je voudrais ajouter quelque chose à cela, monsieur le président. Lorsque vous avez une femme enceinte, vous avez deux patients. Ce qui est bon pour l'un, est généralement bon pour l'autre. Vous traitez toujours deux patients, et c'est le fondement même de l'obstétrique. Il faut amener deux patients à terme, à savoir la mère à neuf mois de grossesse à peu près et l'enfant jusqu'à la viabilité. Autrement, quelle serait la raison d'être de l'obstétrique?

[Text]

Dr. Lafrance: Senator, I hope I can quote correctly Dr. Nuyens, who taught me in medical school. We were taught that when confronted with that sort of situation, good medicine commands that we should attempt to save both lives. In so doing it may happen that one of them may be lost, but a good ethical physician will attempt to save both lives because he attaches equal value to both. There is no such thing as a human life which is more valuable than any other human life. Human lives are all valuable. A good ethical physician will attempt to save both lives, although we recognize in so doing that in some unfortunate cases some harm, even some serious harm or death, may result to one of the parties. Perhaps Dr. Nuyens would like to add something to that.

Dr. Andre Nuyens, Canadian Physicians for Life: Mr. Chairman, I would like to say something about that. I have been doing obstetrics and gynaecology since 1946. This occasion has happened twice where a mother was seriously ill, one suffering from a severe kidney ailment where her pregnancy had to be terminated at 24 weeks, and another case in which the mother was suffering from severe neurological disease and where her pregnancy had to be terminated at three months. In almost 46 years of practice this has happened twice in my experience, not only with my own patients but also in the various hospitals that I have been working in.

I would like to take the opportunity to comment a little on the subject of informed consent. In many cases where there is a discussion about abortion, we talk about the patient and her doctor. That is misleading because in many cases, perhaps in most cases, it is not the patient and her doctor. It is the patient and a doctor; a doctor who is doing abortions that she has never seen before. It is not her regular family doctor. She goes to an abortionist, someone who is practicing abortion. When we say "a patient and her doctor", we imply that this doctor knows something about this patient.

In the case of abortion, this is not so. This physician who is doing the abortion does not know anything about the patient's history; does not know what to expect from this patient. That is why I think the term "a patient and her doctor" is misleading. It should at least state, "a patient and any doctor" that she may see for the first time in her life.

I would like to stress that one of the complications mentioned by Dr. Zeni has been proven beyond any doubt statistically. In the case of an induced abortion, and more so in the case of repeated induced abortions, twice or three times—and I have seen a patient who had had seven abortions—an subsequent pregnancy very often results in a premature delivery. This premature delivery cannot be stopped by all the obstetricians in the world. Premature delivery is still one of the major hazards for the well-being of a child later on. If you have had an abortion or two and then you deliver a premature baby that is mentally and physically not one hundred per cent, I think you would have a tremendous guilt feeling for the rest of your days, knowing that it was your fault. If patient were warned about that beforehand, I think they would not only think twice but three times before they would consent to having an

[Traduction]

Dr Lafrance: Sénateur, j'espère ne pas trahir le Dr Nuyens, qui était mon professeur à la faculté de médecine. Il nous a enseigné que, confronté à ce genre de situation, le bon médecin s'efforce de sauver les deux vies. Il peut arriver qu'il n'y parvienne pas, mais un bon médecin respectant l'éthique s'efforcera de sauver davantage de vies car il attache une valeur égale aux deux. Aucune vie humaine n'est plus précieuse qu'une autre, toutes les vies humaines sont précieuses. Un bon médecin consciencieux s'efforcera de sauver les deux vies, même si nous savons que, ce faisant, dans certains cas malheureux, l'une des parties pourra subir des dommages graves ou la mort. Peut-être le Dr Nuyens voudra-t-il ajouter quelque chose à cela.

Dr André Nuyens, Canadian Physicians for Life: Monsieur le président, j'aimerais dire quelques mots à ce sujet. Je pratique l'obstétrique et la gynécologie depuis 1946. J'ai connu une telle situation deux fois, la première où il a fallu interrompre la grossesse à 24 semaines, la mère souffrant d'une grave maladie rénale; le deuxième cas était celui d'une mère souffrant d'une grave maladie neurologique et dont il a fallu interrompre la grossesse à trois mois. J'ai donc connu cette situation deux fois, en 46 années d'exercice, et je ne parle pas là seulement de mes patientes, mais de celles de tous les hôpitaux dans lesquels j'ai travaillé.

Je voudrais saisir cette occasion pour dire quelques mots du consentement en connaissance de cause. Très souvent, lorsqu'on parle de l'avortement, on envisage une patiente et son médecin. Or, c'est une notion trompeuse car très souvent, peut-être dans la majorité des cas, ce n'est pas la patiente et son médecin qui sont en présence. C'est la patiente et un médecin, un médecin qui pratique des avortements, qu'elle n'a jamais vu auparavant. Ce n'est pas son médecin de famille habituel. Elle va voir un avorteur, quelqu'un qui pratique les avortements. Lorsqu'on dit «une patiente et son médecin», nous impliquons que ce médecin connaît bien sa patiente.

Dans le cas de l'avortement, tel n'est pas le cas. Ce médecin qui pratique l'avortement ne sait rien des antécédents de la patiente, ne sait pas du tout à quoi s'attendre. C'est pourquoi je trouve que l'expression «une patiente et son médecin» est trompeuse. Il faudrait à tout le moins préciser «une patiente et tout médecin», c'est-à-dire un médecin qu'elle voit peut-être pour la première fois de sa vie.

Je voudrais souligner que l'une des complications mentionnées par le Dr Zeni est avérée statistiquement de façon indubitable. Dans le cas d'un avortement provoqué, et davantage encore dans celui d'avortements successifs, de deux ou trois—et j'ai connu une patiente qui en avait subi sept—une grossesse ultérieure résulte très souvent en un accouchement prématuré. Aucun obstétricien au monde ne peut retarder cet accouchement prématuré. Or, l'état de prématuré constitue l'un des grands risques pour le bien-être de l'enfant par la suite. Si vous avez connu un avortement ou deux, et que vous mettez ensuite au monde un bébé prématuré qui n'est pas sain à 100 p. 100 mentalement et physiquement, je pense que vous ressentirez une extrême culpabilité pendant le reste de vos jours, si vous avez chez vous un enfant qui a des problèmes mentaux en sachant que c'est de votre faute. Si l'on avertissait la patiente auparavant, je pense qu'elle y réfléchirait à deux fois—ou à

[Text]

induced abortion, and certainly before having two induced abortions.

Senator Spivak: Mr. Chairman, I have many questions and I know you will not allow me to ask all of them, so I will try and chose the ones that are a priority. I would dearly like to question the witnesses on the medical model, but that would take too much time.

With specific regard to this bill, let me see if I have your position correctly. You would only justify an abortion in a case where the mother's life is certainly threatened, in the opinion of a doctor. Therefore, you are suggesting to us that we do not vote for this bill. Are you suggesting that you would like it to be rejected?

Dr. Zeni: We did not state in our presentation, nor did we direct the senators here as to how to vote for the bill. We are physicians; we are not politicians.

Senator Spivak: I understand that. I am asking for your position.

Dr. Zeni: We do not like Bill C-43 as it is inadequate in terms of protection for the fetus. However, the vacuum that would be left if Bill C-43 were not passed would be equally abhorrent—actually more abhorrent. We realize that abortion is a criminal action and that the government is placing abortion in its proper place when it enacts Bill C-43, if it does, because then abortion will be under the Criminal Code. We would seek, as quickly as possible, an amendment to Bill C-43 which would then allow for protection for the unborn child.

Dr. Lafrance and I discussed this last night and he said that I am more patient and pragmatic than he is and he would like the amendment today. I would like the amendment as soon as possible.

Dr. Lafrance: In all frankness, I must recognize that there has been some disagreement on the question as to whether we should opt for Bill C-43 or no law at all. We are not given a fair choice here. People seem to forget that there is a third option, which would be a good law; a law which would protect the unborn. Ms. Campbell, the Minister of Justice, has often repeated that this law provides some equilibrium between the rights of the mother and the state's interest in the protection of the unborn. I disagree with that. It provides no protection whatsoever for the unborn. There is no equilibrium, unless you consider equilibrium to be a balance that leans in favour of the woman. There is no such thing as equilibrium in this law.

Categorically, we say that this is a bad law that provides no protection whatsoever for the unborn and, as such, we feel the option we stand for would be a good law that would protect the right to life of the fetus, who is a human being and who is entitled to the protection of life, liberty and security as is any other human being or Canadian citizen.

Senator Haidasz: Therefore, do you interpret Bill C-43 to be a law allowing abortion on demand?

Dr. Lafrance: Sure, it allows abortion on demand at any stage of pregnancy up to five minutes before the expected time of delivery, and that is a very bad law.

[Traduction]

trois fois—avant de consentir à une interruption de grossesse, et certainement avant d'y consentir une deuxième fois.

Le sénateur Spivak: Monsieur le président, j'ai beaucoup de questions et je sais que vous ne me permettrez pas de les poser toutes, je vais donc essayer d'établir un ordre de priorité. J'aimerais beaucoup interroger le témoin sur le modèle médical, mais cela prendrait trop de temps.

Pour ce qui est plus particulièrement du projet de loi, voyons si j'ai bien saisi votre position. À vos yeux, un avortement n'est justifiable que dans les cas où la vie de la mère est en danger, de l'avis d'un médecin. Vous nous demandez donc de ne pas voter en faveur de ce projet de loi. Nous demandez-vous de le rejeter?

Dr. Zeni: Nous n'avons pas dit dans notre mémoire, pas plus qu'oralement, ce que devraient faire les sénateurs de ce projet de loi. Nous sommes des médecins, non des politiciens.

Le sénateur Spivak: Je le sais bien. Je vous demande votre position.

Dr. Zeni: Nous n'aimons pas le projet de loi C-43, car il protège insuffisamment le fœtus. Toutefois, le vide juridique qui serait créé en cas de rejet du projet de loi C-43 nous répugnerait tout autant, et même plus. Nous considérons que l'avortement est un acte criminel et que le gouvernement pose ce principe avec le projet de loi C-43 en inscrivant l'avortement dans le Code criminel. Nous souhaiterions, aussi rapidement que possible, une modification du projet de loi C-43 qui protégerait l'enfant à naître.

J'en ai parlé hier soir avec le Dr Lafrance, qui me trouve plus patiente et plus pragmatique que lui, puisqu'il souhaite, lui, l'amendement dès aujourd'hui. Pour ma part, j'aimerais le voir aussitôt que possible.

Dr. Lafrance: En toute franchise, je dois reconnaître qu'il y a eu quelque désaccord sur la question de savoir si nous devons opter pour le projet de loi C-43 ou pour l'absence de toute loi. Le choix qui nous est laissé n'est pas équitable. On semble oublier qu'il existe une troisième option, qui serait une bonne loi, une loi qui protégerait les enfants non encore nés. M^{me} Campbell, la ministre de la Justice, a souvent répété que cette loi introduit un semblant d'équilibre entre les droits de la mère et l'intérêt pour l'État de protéger les enfants à naître. Je le conteste, cette loi ne protège en rien ces derniers. Il n'y a pas d'équilibre, à moins que vous considériez comme équilibre un état de choses qui favorise la femme. Cette loi ne me paraît en rien équilibrée.

Nous disons catégoriquement que c'est une mauvaise loi qui laisse sans protection d'aucune sorte les enfants à naître, et c'est pourquoi nous disons que l'option que nous favorisons serait une bonne loi qui protégerait le droit à la vie du fœtus, lequel est un être humain qui a droit à la protection de sa vie, de sa liberté et de sa sécurité, comme tout autre être humain ou citoyen canadien.

Le sénateur Haidasz: Vous considérez donc le projet de loi C-43 comme autorisant l'avortement à la demande?

Dr. Lafrance: Certainement, il permet l'avortement à tout stade de la grossesse, jusqu'à cinq minutes avant la date prévue pour l'accouchement, et cela est une très mauvaise loi.

[Text]

Dr. Nuyens: We identify ourselves as physicians, and as physicians we are curers and we would not want any law passed that would do anything but allow us to do what we have been educated to do, and killing is not part of a doctor's life. That is what would happen here.

Senator Spivak: The basic premise on which you state your position is that life begins at conception. Therefore, what do you think of the Tremblay-Daigle case in which the court stated:

A fetus would appear to be a paradigmatic example of a being whose alleged rights would be inseparable from the rights of others, and in particular from the rights of the woman carrying the fetus.

In answering that question, I wonder if you recognize any difference in the stages of development of the pregnancy, or none at all?

Dr. Zeni: The *Daigle* case is very interesting. We all need to appreciate the limitations the court imposed when it brought down its judgment and the fact that the court categorically refused to consider scientific input on the biological nature of the child. When the court made that decision, the decision was based on socio-economic and legal considerations only. We are basing our medical decisions on the basis of medically and scientifically proven facts. The child in the uterus is, from the time of conception, individual, unique and certainly human, and cannot be described as anything else. All world authorities, both in the scientific field and in the genetic field, agree on that. The fact that the courts cannot agree on that is a problem. That is why we are here today.

Senator Spivak: You have taken a position with respect to human rights and this is a very profound debate in which we are engaged. I want to know what value you give to a woman's right to choose or not to choose to reproduce in terms of her dignity and worth as a human being.

Dr. Zeni: Choice has been brought into this argument.

Senator Spivak: I would just remind you that those words are not mine. They are the words of Madam Justice Bertha Wilson.

Dr. Zeni: Madam Justice Bertha Wilson, I think we have to realize, was the only judge involved in that Supreme Court decision who took the stand that she did. The other four judges presiding over the *Morgentaler* case based their decisions on procedural changes, not on the right to choose as a woman. I differ with Madam Justice Bertha Wilson's comments because we always have to consider, in the matter of choice, what a woman is choosing to do.

In no other circumstance in the law in Canada does choice, without the definition of what the choice is, become a matter for the individual. We do not leave the choice to commit murder against a neighbour up to the person who wants to choose to murder that neighbour. We do not leave the choice to murder a son or daughter—simply because he or she smashed up

[Traduction]

Dr Nuyens: Nous nous considérons comme médecins et, en tant que tels, nous sommes des soignants et nous ne voulons d'aucune loi qui permette de faire autre chose que ce que l'on nous a enseigné à faire, et tuer ne fait pas partie de la pratique médicale. C'est ce qui se passera avec cette mesure.

Le sénateur Spivak: Votre prémisse fondamentale, autour de laquelle s'articule votre position, est que la vie commence à la conception. Que pensez-vous, dans ce cas, de l'affaire Tremblay-Daigle où la Cour a considéré:

Un fœtus semble être l'exemple paradigmatique d'un être dont les droits réputés sont inséparables des droits d'autres, et en particulier des droits de la femme qui le porte.

En répondant à cette question, pourriez-vous nous dire en même temps si vous établissez quelque différence entre les stades de la grossesse, ou bien pas du tout?

Dr Zeni: L'affaire Daigle est très intéressante. Nous devons tous reconnaître les limitations qui s'imposaient à la Cour suprême lorsqu'elle a rendu ce jugement et le fait qu'elle a catégoriquement refusé de prendre en compte les données scientifiques sur la nature biologique de l'enfant. Cette décision de la Cour suprême est fondée uniquement sur des considérations socio-économiques et juridiques. Nous-mêmes fondons nos décisions médicales sur des faits médicalement et scientifiquement avérés. L'enfant dans l'utérus est, depuis le moment de la conception, un être individuel, unique et certainement humain et ne peut être considéré comme autre chose. Toutes les autorités scientifiques mondiales et particulièrement les généticiens, s'entendent là-dessus. Le fait que les juges ne puissent s'accorder là-dessus constitue un problème. C'est pourquoi nous sommes là aujourd'hui.

Le sénateur Spivak: Vous avez pris position à l'égard des droits de la personne et c'est là un débat très vaste dans lequel nous sommes engagés. Je voudrais savoir quel poids vous accordez au droit de la femme de choisir ou de ne pas choisir de se reproduire, du point de vue de sa dignité et de sa valeur en tant qu'être humain.

Dr Zeni: Je ne sais trop ce que le choix vient faire dans ce débat.

Le sénateur Spivak: Je vous rappelle simplement que ce ne sont pas là mes paroles, mais celles de M^{me} le juge Bertha Wilson.

Dr Zeni: M^{me} le juge Bertha Wilson, il faut le dire, était la seule parmi les juges de la Cour suprême à adopter cette position. Les quatre autres juges ayant entendu la cause *Morgentaler* ont fondé leur décision sur des considérations de procédure, et non le droit d'une femme de choisir. Je suis en désaccord avec M^{me} le juge Bertha Wilson car, lorsqu'on parle de choix, il faut toujours voir quels en sont les termes.

Dans aucune autre circonstance le droit canadien ne laisse-t-il l'individu choisir, sans définir en quoi consiste le choix. On ne laisse pas aux gens le choix d'assassiner ou non leurs voisins. On ne leur laisse pas le choix de tuer leur fils ou fille, simplement parce que il ou elle a abîmé la voiture. Nous réalisons

[Text]

the car—to a mother or father. We realize that society has a responsibility to protect the innocent and the defenceless. Because we recognize that responsibility, we have laws in place.

You have asked whether we recognize the mother's choice. Yes, we do, but we also recognize that what she is choosing to do is to kill her unborn child. We believe that the unborn child's right to choose life supersedes the right of the woman to kill it.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, if I may, I will just mention, on a point of order, that we should be aware of the Supreme Court of Canada decision on the *Morgentaler* case. When considering that decision, we should quote the complete opinion of any of the judges. Madam Justice Bertha Wilson also stated that we have to think about the rights of the child. She stated that it is fundamental that we protect the life of the fetus. That is also in the judgment of Madam Justice Bertha Wilson.

The Chairman: I do not think we will argue that point at this time. I would call upon Senator Neiman.

Senator Neiman: I would like to go back to the point made on informed consent or the lack thereof. Doctor Lafrance felt that this goes beyond medical ethics and is, in fact, a lack of decency on the part of some medical practitioners. My difficulty is that I do not think we can legislate decency. We can talk about medical ethics, and certainly that is part of your profession. You have laid down certain rules and guidelines within your profession. It would seem to me that any responsible physician, regardless of his ultimate decision, would give to a pregnant woman coming to him for advice the kind of information that you are talking about.

You have implied in some of your remarks that you do not think some doctors do this. In your view, they simply accept the abortion as something to be done, after which they move on to the next one. I do not think it is easy for us as legislators to change that. It is within your own medical profession that it is important to deal with the situation. That is also a provincial responsibility. For us to try to go that distance in an amendment to the Criminal Code is almost impossible.

I appreciate what you are saying and I am appalled at hearing that a doctor has known a woman who had seven abortions. Surely somewhere, someone tried to help her, a woman who obviously had some kind of dreadful personal and social problems. I reiterate, however, that I do not think that it is easy for us to try to legislate in this area. We can do everything possible at our level. You say that you want this issue to be dealt with in the Criminal Code. As you obviously know, many people feel it should not be criminalized. Many feel that this is a personal action. Surely the medical profession as a whole has its collective responsibilities in this regard.

Dr. Zeni: Following up on your remarks, we do believe that this issue should be dealt with in the Criminal Code. We believe that that is the most appropriate place for it, because abortion is the taking of human life and that is a criminal

[Traduction]

que la société a la responsabilité de protéger les innocents et les faibles et c'est pourquoi nous avons des lois.

Vous nous demandez si nous reconnaissons qu'une mère a le choix. Oui, nous le reconnaissons, mais nous reconnaissons également que ce qu'elle choisit de faire est de tuer son enfant non encore né. Nous estimons que le droit à la vie de ce dernier a préséance sur le droit de la femme de le tuer.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, je voudrais simplement mentionner qu'il importe de ne pas déformer le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Morgentaler*. Il conviendrait de citer au complet la position des juges. M^{me} le juge Bertha Wilson a indiqué également qu'il faut songer aux droits de l'enfant. Elle a écrit qu'il est essentiel de protéger la vie du fœtus. Cela aussi se trouve dans le texte du jugement de M^{me} Bertha Wilson.

Le président: Je ne pense pas qu'il faille débattre de ce point ici. Je donne la parole au sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Je voudrais revenir à la question du consentement en connaissance de cause ou de l'absence de ce consentement. Le D^r Lafrance estime que l'on déroge là à l'éthique médicale et que certains médecins se rendent même coupables d'un manque de décence à ce sujet. La difficulté que je vois, c'est que l'on ne peut légiférer la décence. On peut parler d'éthique médicale, et c'est certainement un élément de l'exercice de votre profession. Vous avez fixé certaines règles et lignes directrices au sein de votre profession. Il me semble que tout médecin responsable, quelle que soit la décision finale, donnerait à une femme enceinte qui vient lui demander conseil le genre de renseignements dont vous parlez.

Vous avez donné à entendre que certains médecins ne le feraient pas, qu'ils considéreraient simplement l'avortement comme une tâche à remplir, ensuite de quoi ils passeraient au suivant. Je ne pense pas qu'il soit facile pour nous, législateurs, de changer cela. C'est au sein de la profession médicale qu'il faut régler ce genre de choses. C'est également une responsabilité provinciale. Il est pratiquement impossible pour nous, dans une modification au Code criminel, d'entrer dans ces détails.

Je comprends bien ce que vous dites et je suis atterrée d'entendre qu'un médecin a connu une femme ayant subi sept avortements. Il aurait tout de même fallu que quelqu'un essaie d'aider cette femme qui connaissait manifestement des problèmes personnels et sociaux terribles. Je répète, toutefois, qu'il ne serait guère facile pour nous de légiférer dans ce domaine. Nous sommes limités par ce que nous pouvons faire à notre niveau. Vous dites qu'il faudrait régler ce problème par le moyen du Code criminel. Or, vous savez sans doute que beaucoup de gens pensent qu'il ne faudrait pas criminaliser l'avortement. Beaucoup pensent que c'est là une décision personnelle. Il me semble que la profession, médicale, dans son ensemble, a une responsabilité collective à exercer à cet égard.

Dr. Zeni: Pour répondre à vos remarques, nous sommes d'avis qu'il faut inscrire l'avortement dans le Code criminel. C'est là le texte de loi le mieux approprié, car l'avortement revient à priver un être humain de la vie, ce qui constitue un

[Text]

activity. I need to bring to your awareness the fact that, for the very first time, the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Ontario have placed guidelines before their members stating what would be the bare minimum requirement, now that Bill C-43 might be enacted, and that is that they should discuss with their patients the nature of the child in the uterus, the nature of the procedure of abortion and the nature of the complications following an abortion. If these are new guidelines for the medical profession, you can see that, by placing this bill within the Criminal Code, at least we have made a start by making the members of the medical profession a little more responsible towards their duties.

I appreciate that situation and I hope you will reflect on it. I hope you will see that, as inadequate as the bill is, it does have some influence.

Dr. Lafrance: I would like to respond by saying that indeed it is difficult to legislate decency, just as it is difficult or even impossible to legislate morality. But one thing a government can do is legislate the conditions which make it hard for indecency to flourish. You cannot force people to love their neighbours, for instance, but you can enact laws to prevent somebody from killing his neighbours. That is where I feel the government has a role to play.

It is nice to hope that people do not get involved in things that most of us would consider abhorrent. But we live in the real world and there are things being done in it which are truly abhorrent. One of them is keeping women ignorant of what an abortion is. To me it is fundamental, when we are dealing with a life and death issue—and abortion is such an issue; it is the killing of a human being—that at the very least the woman should be informed of what she is doing. That is all I am trying to say.

Senator Neiman: I do not think anyone would disagree with that.

Dr. Lafrance: Nobody would disagree with that. However, there was a case of a young woman who died a few years ago at the Ottawa Civic Hospital while having an abortion. She was 17 years old. When the coroner's inquest was called, it was discovered that on her chart there was not one sentence with respect to the reason for an abortion. There was a word, which was "psychosocial", but that was not even a sentence.

The coroner's inquest also revealed that in each sitting of the therapeutic abortion committee, which existed at that time, they reviewed, in a period of ten minutes, 20 files. A quick calculation will show that a grand total of 30 seconds was devoted to the study of the whole of the file. It takes at least that long just to read the name of the patient, the name of the referring doctor, the vital statistics and so on. In 30 seconds a decision was made over a life and death issue.

I am sure that in that case there was no time for informed consent. I am sure that the members of that committee, in 30 seconds, had no time to inform that patient whether what was being decided was good or bad for her. Actually, in that case, it was supposed to be good for her but turned out to be very

[Traduction]

acte criminel. Il est bon que vous sachiez également que, pour la toute première fois, la Société des obstétriciens et gynécologues de l'Ontario a proposé des lignes directrices à ses membres exprimant l'exigence minimale, une fois le projet de loi C-43 promulgué, qu'il discutent avec leurs patients de la nature de l'enfant *in utero*, de la nature de la procédure d'avortement et de la nature des complications qui peuvent en résulter. Ce sont là de nouvelles lignes directrices pour la profession médicale et vous pouvez voir que, en inscrivant ce projet de loi dans le Code criminel, nous avons au moins commencé à rendre un peu plus responsables à l'égard de leur devoir les membres de la profession médicale.

Je l'apprécie et j'espère que vous y réfléchirez et verrez que, aussi inadéquat soit ce texte, il exerce quelque influence.

Dr Lafrance: Je répondrai en disant qu'il est effectivement difficile de légiférer la décence, de même qu'il est très difficile ou même impossible de légiférer la moralité. Mais une chose que peut faire un gouvernement, c'est prévoir dans la loi des conditions qui rendent difficile la prolifération de l'indécence. Vous ne pouvez contraindre les gens à aimer leurs voisins, par exemple, mais vous pouvez promulguer des lois interdisant de les tuer. C'est sur ce plan que le gouvernement a un rôle à jouer.

C'est bien joli d'espérer que les gens ne feront rien de ce que la plupart d'entre nous considère comme abominable. Mais dans la réalité du monde, il se passe un certain nombre de choses qui sont véritablement abominables. L'une de ces abominations c'est de laisser les femmes dans l'ignorance de ce qu'est l'avortement. Pour moi, cela est fondamental lorsqu'il s'agit d'une question de vie ou de mort—et l'avortement est une question de vie ou de mort, de vie ou de mort d'un être humain—et il faut qu'à tout le moins la femme soit informée de ce qu'elle fait. Je ne dis rien d'autre.

Le sénateur Neiman: Je ne pense pas que quiconque soit en désaccord là-dessus.

Dr Lafrance: Personne n'est en désaccord là-dessus, mais prenez, par exemple, le cas de la jeune femme qui est morte il y a quelques années à l'hôpital municipal d'Ottawa au cours d'un avortement. Elle avait 17 ans. L'enquête du coroner a révélé que son dossier ne contenait même pas une phrase sur la raison de l'avortement. Il y avait juste un mot, «psychosocial», mais même pas de phrase complète.

L'enquête du coroner a révélé également que le comité de l'avortement thérapeutique qui existait alors examinait, en une séance de dix minutes, 20 dossiers. Un calcul rapide montre qu'il consacrait au total 30 secondes à l'examen de chaque dossier. Il faut au moins ce temps rien que pour lire le nom de la patiente, le nom du médecin de référence, les données d'état civil, et cetera. En 30 secondes, on tranchait une question de vie et de mort.

Je suis sûr que, dans ce cas, il n'y a pas eu de temps pour un consentement en connaissance de cause. Je suis sûr que les membres de ce comité, en 30 secondes, n'avaient pas le temps d'informer la patiente assez pour savoir si la décision était bonne ou mauvaise pour elle. En fait, en l'occurrence, l'avortement était censé être une bonne chose pour elle, mais s'est avé-

[Text]

bad—she died. That decision was probably made, if we keep to the law of averages, in 30 seconds. Is that informed consent?

Senator Neiman: But, there again, you had in place a hospital committee. Presumably that was the responsibility of the physicians. I am not disputing anything you have said; I am just saying that it is very difficult to legislate those particular aspects of the question in the criminal law.

Dr. Zeni: This points out why it is necessary to bring in an amendment that will protect the rights of the unborn child.

Senator Neiman: I believe that in your presentation you mentioned the fact that only 10 per cent of women had suffered any serious post-abortion problems, psychological or otherwise. You did not mention anything about the question of problems that would arise from a woman carrying what she knows to be a seriously malformed fetus. Are there studies that we could be referred to that would support these statistics that you have given us?

Dr. Zeni: Yes, there are studies. In fact, I can make a bibliography available to you. There is a bibliography at the end of the brief that we presented to the House of Commons.

Senator Neiman: Which would give us that information?

Dr. Zeni: Yes, specifically with reference to a woman who is carrying a child who is not physically perfect. The studies on those women who have carried to term and also the women who have had an abortion for eugenic reasons reveal that the grief reaction of women who have had abortions for eugenic reasons is profound, and much increased over the incidence of depression to grief reactions to an abortion which is provided for socio-economic reasons. Generally, it is accepted within the medical profession that this is because an abortion performed for eugenic reasons is because the pregnancy was an unwanted pregnancy, and the parent is mourning not only the loss of a perfect child but also mourning their decision not to have that child.

We also have to look seriously, as a country and as a society, at whether we determine a person's value on the basis of whether or not he is physically perfect. I would think it would be abhorrent for us as a society to say that one person is less valuable than another because they do not reach the standards of physical perfection that we expect of them.

Dr. Lafrance: As the father of an imperfect child, a mentally handicapped child, I should like to say that such an occurrence is probably not the catastrophe that people think. Life does go on after, and life goes on very well. I am not trying to say that, given the choice, I would have opted to have a mentally handicapped child—in fact, I would have opted to have a normal child. But this is not the catastrophe that people think. You can live and you can live very well with a handicapped child.

Actually, it can do beneficial things for you. It opens your eyes to certain realities, for example, to how fragile life is and how much life must be protected. It opens other horizons to

[Traduction]

rée très mauvaise, puisqu'elle est morte. Cette décision fut probablement prise, si nous faisons la moyenne, en 30 secondes. Est-ce là un consentement en connaissance de cause?

Le sénateur Neiman: Mais, là encore, il existait un comité hospitalier. Cette information était censément de la responsabilité des médecins. Je ne conteste pas ce que vous avez dit. Je considère simplement qu'il est très difficile de légiférer sur ces aspects particuliers dans une loi pénale.

Dr. Zeni: Cela montre bien pourquoi il est nécessaire d'introduire un amendement protégeant les droits de l'enfant non encore né.

Le sénateur Neiman: Je crois que vous avez mentionné dans votre exposé que seuls 10 p. 100 des femmes connaissent des problèmes sérieux consécutifs à un avortement, psychologiques ou autres. Vous n'avez rien dit des problèmes qui se poseraient à une femme menant à terme ce qu'elle sait être un fœtus gravement mal formé. Existe-t-il des études à l'appui des chiffres que vous nous avez donnés?

Dr. Zeni: Oui, il y en a, je peux même vous dresser une bibliographie. Il y en a une à la fin du mémoire que nous avons soumis à la Chambre des communes.

Le sénateur Neiman: Et où l'on peut trouver ces renseignements?

Dr. Zeni: Oui. Particulièrement à l'égard des femmes portant un enfant qui n'est pas physiquement parfait, les études faites sur les femmes qui les ont menés à terme et sur les femmes qui ont eu un avortement pour des raisons eugéniques montrent que la douleur de celles qui ont un avortement pour des raisons eugéniques est profonde et qu'elle l'est encore plus lorsque l'avortement a des motifs socio-économiques. Il est généralement admis dans la profession médicale que cela est dû au fait que l'avortement effectué pour des raisons eugéniques est que la grossesse n'était pas désirée et la mère porte le deuil non seulement de la perte d'un enfant parfait, mais également de la décision de ne pas l'avoir.

Nous devons également réfléchir sérieusement, en tant que pays et que société, à la question de savoir si nous considérons qu'une personne est précieuse uniquement si elle est physiquement parfaite. Je pense qu'il nous répugnerait, en tant que société, de dire qu'une personne vaut moins qu'une autre parce qu'elle n'atteint pas les normes de perfection physique que nous attendons.

Dr. Lafrance: En tant que père d'un enfant déficient, d'un enfant handicapé mental, je voudrais dire qu'un tel accident n'est sans doute pas la catastrophe que les gens pensent. La vie continue et l'on vit très bien. Je ne prétends pas que si j'avais eu le choix j'aurais opté pour un enfant handicapé mental, j'aurais au contraire opté pour un enfant normal. Mais ce n'est pas la catastrophe que les gens pensent. On peut vivre et continuer à vivre très bien avec un enfant handicapé.

De fait, sa présence peut même être bénéfique. Elle peut vous ouvrir les yeux à certaines réalités, par exemple sur la fragilité de la vie et combien il importe de la protéger. Cela ouvre

[Text]

you. It makes you compassionate. I find that that is one thing that is missing in our world, namely, compassion. Mentally or physically handicapped people—

Ms. Holzhaue, Member of CAROL Telephone Committee: I cannot handle any more of this bullshit.

Dr. Lafrance: That is all right, Madam. You are entitled to your view.

Ms. Holzhaue: You do not even know what life is. You do not know anything about life. This is bullshit!

Dr. Lafrance: This may open your life to the need for more compassion and may lead to the advisability of a more compassionate world. That is all I wanted to say.

The Chairman: Honourable senators, I have five more questions, but we only have 10 minutes remaining.

Senator Stanbury: You may take my name off the list. I apologize to the witnesses as well as to you and the others, but I have another commitment in a few minutes.

The Chairman: I apologize also. We are running one or two minutes on each group of witnesses and this is giving us a problem, but we will get to the end eventually.

Senator Cools: I have a couple of questions. Perhaps I should put them to you to see if you can answer them in one shot.

First, it is my understanding that women doctors are reluctant to perform abortions. My first question on that is: Do you have any data on the percentage of abortionists who are women? Secondly, do you have any insights or understanding as to why women doctors are reluctant to perform abortions? This is an area that no one has looked at, but if one were to seriously study this matter in terms of legislation, it might be found to be quite serious.

The next question that I have concerns the Coroner's Act and a section in the Criminal Code that deals with the treatment of human remains. At what stage in the development of a fetus does its remains require the accord of dignity? For example, if an infant is stillborn it has to be given a funeral or at least must be buried. There is a point in time when the remains of fetuses are treated as medical waste only and there is a point when they are treated with much more respect. Could you tell me what that point is?

I had a few questions, but if you could address them, I would appreciate it. They are quite profound.

Dr. Zeni: The first question is very profound. I have never been asked it before. It intrigues me. We have no statistics on how many women perform abortions, knowing that abortions are only performed by about 400 physicians in Canada. I will jump out on a limb and say that the majority of those are done by men.

I personally do not know of a female physician who would even consider doing an abortion.

Senator Cools: Precisely.

[Traduction]

toutes sortes d'horizons. Cela vous enseigne la compassion. Je trouve que s'il nous manque une chose, c'est bien la compassion. Les handicapés mentaux ou physiques . . .

Mme Holzhaue, membre du CAROL Telephone Committee: Je ne supporte plus toutes ces idioties.

Dr. Lafrance: C'est très bien, madame, vous avez droit à votre opinion.

Mme Holzhaue: Vous ne savez même pas ce qu'est la vie. Vous ne savez rien de la vie. Ce sont des foutaises!

Dr. Lafrance: Cela peut vous ouvrir les yeux à la nécessité d'une plus grande compassion, à vous enseigner à rechercher un monde plus compatissant. C'est tout ce que je voulais dire.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai encore cinq noms sur ma liste d'intervenants, mais il ne nous reste plus que dix minutes.

Le sénateur Stanbury: Vous pouvez rayer le mien. Je présente mes excuses aux témoins, de même qu'à vous et aux autres, mais j'ai un autre engagement dans quelques minutes.

Le président: Je présente mes excuses également. Nous avons une ou deux minutes par intervenant pour chaque groupe de témoins, et cela nous pose un problème, mais nous en verrons le bout.

Le sénateur Cools: J'ai plusieurs questions. Je devrais peut-être vous les poser à la suite, pour voir si vous pouvez y répondre en une fois.

Premièrement, je crois savoir que les femmes médecins sont réticentes à effectuer des avortements. Ma première question est celle-ci: Avez-vous des données sur le pourcentage des médecins pratiquant l'avortement qui sont des femmes? Deuxièmement, avez-vous une idée des raisons pour lesquelles les femmes médecins refusent de pratiquer des avortements? C'est un domaine que personne n'a abordé, mais si nous voulons étudier sérieusement ce problème dans la perspective d'une loi, il me paraît important.

Ma question suivante intéresse la Loi sur les coroners et une disposition du Code criminel intéressant le traitement des restes humains. À partir de quel âge le corps du fœtus doit-il être traité dignement? Par exemple, si un enfant est mort-né, on doit lui faire des funérailles ou bien l'ensevelir. Il existe un seuil avant lequel le corps du fœtus est traité comme déchet médical seulement, et après lequel il convient de le traiter avec plus de respect. Pouvez-vous me dire quel est ce seuil?

Cela fait plusieurs questions, mais je vous serais reconnaissant d'y répondre car elles ne sont pas sans importance.

Dr. Zeni: La première question est très profonde. On ne me l'a jamais posée auparavant. Elle m'intrigue. Nous n'avons pas de statistiques sur le nombre de femmes médecins pratiquant l'avortement, mais nous savons que seulement 400 médecins au Canada en font. Je m'avancerai et dirai que la majorité d'entre eux sont des hommes.

Personnellement, je ne connais aucune femme médecin qui envisagerait même de pratiquer un avortement.

Le sénateur Cools: Précisément.

[Text]

Dr. Zeni: I will give the second question over to Dr. Scime to answer your question about human remains. I believe that, under the Hospital Act, they all must be buried.

The larger fetuses are kept as a separate entity. But when you are dealing, for example, with a miscarriage or a D and C, if there is fetal remains, they have to be shown dignity. These remains are put in together with other remains, because we keep it small. They also have to be properly respected and buried. If it is a premature death at 30 weeks, for example, or is a well-formed fetus, then to date, in most hospitals, a burial takes place.

Senator Cools: Some of them have funerals, for example, if there are stillbirths?

Dr. Scime: That is right. So that they all have to be buried, one way or another, and showed respect. We protect the living by respecting the dead at all times. That is a provincial statute.

Senator Barootes: Are you speaking of Ontario or some particular jurisdiction, or all of Canada.

Dr. Scime: Health is a provincial area, so I am more familiar with the Public Health Act of Ontario.

Senator Cools: Doctor, I am hearing you say that if there is a miscarriage at one month or an abortion at one month, those remains are then buried.

Dr. Zeni: Yes, as humans.

Dr. Scime: That is correct, as human waste.

The Chairman: In Ontario.

Senator Cools: What about in the other provinces?

The Chairman: It is a provincial matter.

Dr. Scime: Health is a provincial matter. I am sorry, I practice in Ontario.

Dr. Zeni: We practice only in Ontario.

Senator Lewis: It may vary in other provinces.

Senator Cools: You do not have any information on this?

Dr. Zeni: All the acts are similar with respect to the use of pathological material versus human waste.

Senator Cools: That is right; the Acts are quite similar.

Senator Lewis: I wanted to ask you about the legislation itself. We all have a tendency to read what we think into legislation. Sometimes the legislation itself seems to assume certain things. You brought this to my mind this morning when you talked about the woman and her daughter.

I notice that the proposed legislation states:

“... unless the abortion is induced by or under the direction of a medical practitioner who is of the opinion...”

As you said earlier, the assumption probably is that it is the woman and her doctor. That is one thing, but presumably the

[Traduction]

Dr. Zeni: En ce qui concerne les dépouilles humaines, je vais demander au Dr Scime d'y répondre. Je crois savoir que la Loi sur les hôpitaux exige qu'elles soient ensevelies.

Mais les fœtus plus grands sont considérés comme une entité distincte. Dans le cas d'une fausse couche, s'il y a des restes fœtaux, il convient de les traiter dignement, mais on peut les mélanger à d'autres restes de petite taille, lesquels doivent être traités avec respect et ensevelis. S'il s'agit d'un décès prématuré à 30 semaines, par exemple, ou d'un fœtus bien formé, jusqu'à présent dans la plupart des hôpitaux un enterrement a lieu.

Le sénateur Cools: Certains ont-ils une cérémonie, par exemple en cas d'un enfant mort-né?

Dr Scime: C'est juste. Les dépouilles doivent donc être ensevelies d'une façon ou d'une autre et traitées avec respect. Nous protégeons les vivants en respectant les morts en toutes circonstances. C'est une loi provinciale.

Le sénateur Barootes: Parlez-vous de l'Ontario, ou d'une juridiction particulière, ou bien de tout le Canada?

Dr Scime: La santé est de compétence provinciale, et je connais surtout la Loi sur la santé publique de l'Ontario.

Le sénateur Cools: Docteur, si je vous entends bien, vous dites que s'il y a fausse couche à un mois, ou avortement à un mois, ces dépouilles sont ensevelies.

Dr. Zeni: Oui, en tant qu'êtres humains.

Dr Scime: C'est juste, en tant que dépouilles humaines.

Le président: En Ontario.

Le sénateur Cools: Et qu'en est-il dans les autres provinces?

Le président: C'est du ressort provincial.

Dr Scime: La santé est de compétence provinciale. Je suis désolé, j'exerce en Ontario.

Dr. Zeni: Nous exerçons uniquement en Ontario.

Le sénateur Lewis: Cela peut être différent dans d'autres provinces.

Le sénateur Cools: Avez-vous des renseignements là-dessus?

Dr. Zeni: Toutes les lois concernant le sort des dépouilles humaines, par opposition aux tissus pathologiques, sont similaires.

Le sénateur Cools: C'est juste, toutes les lois provinciales sont similaires.

Le sénateur Lewis: J'allais vous poser une question sur la législation elle-même. Nous avons tous tendance à y voir ce que nous souhaitons y voir. Parfois, la législation elle-même semble postuler un certain nombre de choses. Cela m'a frappé ce matin lorsque vous avez parlé de la femme et de sa fille.

Je remarque que le projet de loi dit:

«Sauf quand (l'avortement) est provoqué par un médecin, ou sur ses instructions, qui en est arrivé à la conclusion...»

Comme vous l'avez dit précédemment, on est enclin à considérer qu'il s'agit du médecin de la femme. Or, en toute proba-

[Text]

abortion might not be induced by her doctor. This is probably where the question arises.

I notice the legislation says, "... induced by or under the direction ...". I take it that direction is probably the medical practitioner who oversees the abortion. I do not think that would mean that the woman's doctor refers the woman to an abortionist. I do not think that would be "under the direction".

This probably refers to your point about the difference between the woman's doctor having an informed opinion and the actual abortionist—I don't like to use that word—or medical practitioner who induces the abortion. The person who actually induces the abortion may have no opinion at all.

Dr. Zeni: The expectation of the legislation is that the medical practitioner who is inducing the abortion, or oversees the inducement of the abortion, is the physician who is most responsible. That is a very legal term in medical circles, and it would behoove that most responsible physician to form that opinion.

Senator Lewis: I did not catch what you said at the beginning. You were referring to some explanation of the legislation?

Dr. Zeni: When you tackle that problem, I think you have to look at the medical reality of the situation all across Canada. Every patient has assigned to her a most responsible physician, and the most responsible physician in the case of an induced abortion would be the physician who was either inducing the abortion or who was responsible for overseeing the inducement of that abortion. Therefore, he would be obliged to have a medical opinion on the basis of this legislation. Dr. Nuyens, would you agree with me?

Dr. Nuyens: I would also say that in many cases the patient goes to see a gynaecologist who is known to do abortions. The Society of Obstetricians and Gynaecologists has confirmed that we are also primarily physicians to the patients. There are many patients who do not go to their own family doctor, but go primarily into an obstetrician-gynaecologist who is known to do abortions, and not to anybody else.

Senator Lewis: That is in the rules and regulations of your profession?

Dr. Zeni: That is a patient preference, that they seek out a physician whom they know will be sympathetic to their need for an abortion.

Senator Lewis: Is it a requirement—

Dr. Zeni: It is a requirement in the profession that if a physician intends to proceed with a surgical act, that physician needs to be most responsible for that surgical act and needs, in the definition of being "most responsible", to have a medical opinion on that patient.

I would not like to practice medicine if we could have medical and surgical interventions without us having opinions as well, in terms of medical opinion.

[Traduction]

bilité, l'avortement ne sera pas pratiqué par le médecin traitant de la patiente. C'est sans doute là que réside le problème.

Je remarque également que le projet de loi dit: «provoqué par un médecin ou sur ses instructions». Je suppose que les instructions visées sont probablement celles du médecin qui supervise l'avortement. Je ne pense pas que l'on songe là au médecin traitant de la femme qui renvoie sa patiente à un médecin avorteur. Je ne pense pas que cela répondrait à la notion de «sur ses instructions».

Cela nous ramène sans doute à votre argument concernant la différence entre l'opinion du médecin habituel de la patiente et celle du médecin avorteur—je n'aime pas ce terme—le médecin qui provoque l'avortement. La personne qui provoque l'avortement n'a peut-être pas d'avis du tout.

Dr. Zeni: Le projet de loi part du point de vue que le médecin qui provoque l'avortement, ou supervise l'avortement, exerce la responsabilité principale. C'est là une notion juridique tout à fait admise dans les milieux médicaux, et c'est au médecin le plus responsable qu'il appartient de tirer cette conclusion.

Le sénateur Lewis: Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit au début. Pourriez-vous répéter?

Dr. Zeni: Lorsqu'on considère ce problème, il faut tenir compte de la réalité médicale au Canada. Chaque patient se voit attribuer un médecin qui exerce la responsabilité première, et celui-ci, dans le cas d'un avortement provoqué, sera le médecin qui soit provoque l'avortement, soit est responsable de la supervision de cet avortement. Par conséquent, selon ce projet de loi, il devra former un avis médical. Docteur Nuyens, êtes-vous d'accord avec moi?

Dr. Nuyens: J'ajouterais que, dans de nombreux cas, la patiente va voir un gynécologue dont elle sait qu'il pratique des avortements. La Société des obstétriciens et gynécologues a confirmé que nous sommes alors les médecins de première responsabilité. Nombre de patientes ne vont pas voir leur médecin traitant habituel, mais s'adressent tout de suite à un obstétricien-gynécologue dont elles savent qu'il effectue des avortements, et ne voient personne d'autre.

Le sénateur Lewis: Est-ce que c'est prévu dans la réglementation de votre profession?

Dr. Zeni: C'est la préférence des patientes, qui recherchent un médecin dont elles savent qu'il se montrera compréhensif.

Le sénateur Lewis: Est-ce une exigence...

Dr. Zeni: C'est une exigence de la profession que, si vous effectuez un acte chirurgical, vous deveniez le médecin le plus responsable et, par définition, vous devez formuler un avis médical sur ce patient.

Je n'aimerais guère exercer la médecine s'il était possible d'avoir des interventions médicales et chirurgicales sans former un avis médical.

[Text]

Senator Lewis: From a practical point of view, a woman sees a gynaecologist and the gynaecologist comes to the informed opinion that an abortion should be performed. Does the gynaecologist then actually oversee the procedure, or does he just refer the patient to someone who will do it?

Dr. Nuyens: He is doing the procedure himself. If the patient goes primarily to a gynaecologist, the gynaecologist admits the patient to the hospital and does the procedure. If the patient is referred by another doctor, then, as time and again has happened, in the process of doing the abortion, the first time the gynaecologist sees the patient is on the operating table.

Senator Lewis: That is what I was thinking.

Dr. Nuyens: Not seeing the patient before, not seeing the patient after, nor any post-operative care, counselling or whatever.

Senator Lewis: That was the point I was getting at. There could be an abuse there, could there not?

Dr. Nuyens: Personally, I think it is abuse. It is gross medicine.

Dr. Scime: I believe this is in the brief. There are approximately 63,000 doctors in Canada. I believe the CMA said there are about 800 doctors who are doing abortions. If there are anywhere from 60,000 to 100,000 abortions, that gives us an idea of how many each abortionist is doing. He is truly an abortionist. That is all he is doing.

Dr. Lafrance: Out of that 700 or 800, most of the abortions are done by 300. The vast majority of abortions are done by a relatively small group of obstetrician-gynaecologists who spend a fair amount of their practice doing abortions.

Dr. Scime: This brings up the point of how much time would a most responsible person spend with that particular patient.

Senator Lewis: That is my point.

Dr. Scime: It was brought out at a coroner's inquest that it is less than 30 seconds to 35 seconds.

Senator Lewis: It is mere mechanics.

Dr. Lafrance: "Rubberstamp" was the word commonly used; a farce or joke, in referring to the abortion committee, because that is exactly what they were. Even among the medical profession the standard word they used was "rubberstamp".

Dr. Scime: With reference to the coroner's inquest, to this day nobody has had their fingers rapped. That includes the hospital, because in that day there was a therapeutic abortion committee, and also the obstetrician-gynaecologist who performed it. If you look at that particular inquest, the abortion was performed before there was a certificate issued for that abortion. She died about 8.15 in the morning and the certificate was issued at 10 o'clock.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Sur le plan pratique, la femme va voir un gynécologue, lequel formule l'opinion professionnelle qu'un avortement doit être effectué. Est-ce que ce gynécologue supervise l'acte médical dans la pratique, ou bien envoie-t-il simplement la patiente à quelqu'un qui va provoquer l'avortement?

Dr. Nuyens: Il accomplit l'acte lui-même. Si la patiente s'adresse en premier lieu à un gynécologue, ce gynécologue la fait entrer à l'hôpital et exécute l'acte. Si la patiente lui est envoyée par un autre médecin, très souvent le gynécologue voit la patiente pour la première fois sur la table d'opération.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je pensais.

Dr. Nuyens: Sans avoir vu la patiente auparavant, sans la revoir après, sans lui dispenser de soins postopératoires, ni de conseils, ni rien d'autre.

Le sénateur Lewis: C'est à cela que je voulais en venir. Cela pourrait prêter à des abus, n'est-ce pas?

Dr. Nuyens: Personnellement, je pense que c'est un abus. C'est de la médecine grossière.

Dr. Scime: Je crois que nous en parlons dans le mémoire. Il y a près de 63 000 médecins au Canada. Il me semble que l'AMC a indiqué que près de 800 d'entre eux pratiquent des avortements. Si l'on compte entre 60 000 et 100 000 avortements par an, cela nous donne une idée du nombre d'avortements que chacun de ces médecins effectuent. Ce sont vraiment des avorteurs, ils ne font rien d'autre.

Dr. Lafrance: Sur les 700 ou 800, la plupart des avortements sont effectués par 300 d'entre eux. La grande majorité des avortements sont pratiqués par un groupe d'obstétriciens-gynécologues relativement restreint qui consacrent une grande partie de leur temps à cela.

Dr. Scime: Cela nous amène à la question de savoir combien de temps le médecin de première responsabilité consacre à chaque patient.

Le sénateur Lewis: C'est bien ce que je veux dire.

Dr. Scime: Il a été établi par une enquête de coroner que c'est moins de 30 à 35 secondes.

Le sénateur Lewis: C'était une approbation automatique.

Dr. Lafrance: Le travail des comités d'avortement thérapeutique était une pure formalité—c'était le terme le plus couramment utilisé—une farce ou une plaisanterie, rien d'autre. Même dans les milieux médicaux, on disait que ce n'était qu'une formalité.

Dr. Scime: Pour ce qui est de l'enquête de coroner, personne ne s'est fait taper sur les doigts, pas plus l'hôpital que quiconque, car à l'époque il y avait un comité d'avortement thérapeutique, plus l'obstétricien gynécologue qui pratiquait l'avortement. Dans le cas particulier qui a déclenché l'enquête, l'avortement a été effectué avant même que le certificat ne soit émis. La patiente est décédée à 8 h 15 du matin, le certificat a été émis à 10 heures.

[Text]

Senator Lewis: Whose responsibility was it to regulate those things?

Dr. Scime: The College of Physicians and Surgeons of Ontario. I believe it all occurred in Ontario. If we leave it up to the medical profession, how much confidence can the people of Canada have? After all, we have had over 2 million abortions since 1969. That is from leaving it with the medical profession.

The Chairman: We have three more questioners. I would ask them to be brief. We will have Senator Beaudoin first, Senator Doyle, then Senator Barootes.

Senator Barootes: I have a supplementary to this question. Do you favour or not favour a concentration of physicians doing the majority of abortions? Would you prefer to see lots more doctors doing them, or fewer doctors doing them?

Dr. Lafrance: We would prefer to have no doctors doing them.

Senator Barootes: Presuming that it is legal to perform abortions, do you object to there only being 300 out of 53,000 doing them or—

Dr. Zeni: We object to the 300.

Dr. Lafrance: We object to abortions being legal.

Senator Barootes: I am trying to get the practical answer.

Dr. Lafrance: That is the practical answer.

Senator Barootes: That is the past instead of the future. Do you prefer them to be done by doctors who do a great many and more skilfully, or the other way around?

Dr. Lafrance: I do not think I can answer in any other way. Our principal position on the issue is that an innocent human life cannot be destroyed under any circumstances. That is it.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais revenir sur le problème de base. Vous assumez un point de vue très clair, il y en a d'autres qui expriment un point de vue opposé, également très clair.

Nous avons devant nous, nous, les législateurs, le projet de loi C-43. Si cela passe, ça passera. Si ça ne passe pas, bien, il n'y aura aucune loi, ce qui plaira à certaines personnes et ce qui déplaira à d'autres.

Là, vous dites: Oui, mais on pourrait faire une meilleure loi. On peut toujours faire des meilleures lois, ça c'est certain. Mais, la meilleure loi pour un groupe, c'est une chose. La meilleure loi pour un autre groupe, c'est telle autre chose. Alors, il y a un dilemme parce que, si une loi essaie de rencontrer les désirs d'une certaine partie de la population, eh bien, si elle est adoptée, ça devient la loi du pays. Mais, si elle n'est pas adoptée, est-ce que vous ne pensez pas que c'est encore pire, j'essaie de voir dans votre philosophie, vous me dites, bon, le C-43 ce n'est pas assez bon, il faudrait avoir une meilleure loi. Les chances qu'une loi autre soit adoptée par le Parlement sont

[Traduction]

Le sénateur Lewis: À qui incombait-il de réglementer tout cela?

Dr Scime: À l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario. Je crois que tout cela s'est passé en Ontario. Si l'on s'en remet à la profession médicale, quelles assurances auront les Canadiens? Après tout, on a pratiqué plus de deux millions d'avortements depuis 1969, en s'en remettant à la profession médicale.

Le président: Nous avons encore trois sénateurs qui veulent poser des questions. Je leur demanderais d'être brefs. Nous commencerons par le sénateur Beaudoin, suivi du sénateur Doyle, puis du sénateur Barootes.

Le sénateur Barootes: J'ai une question qui fait suite à ce qui vient d'être dit. Êtes-vous favorables, ou opposés, à la concentration des médecins pratiquant l'avortement? Préféreriez-vous qu'il y en ait davantage qui fassent des avortements, ou bien moins?

Dr Lafrance: Nous préférierions qu'il n'y en ait pas.

Le sénateur Barootes: En présumant que l'avortement soit légal, êtes-vous opposés à ce qu'il n'y en ait que 300 sur les 53 000 qui en fassent ou . . .

Dr. Zeni: Nous sommes opposés à ces 300-là.

Dr Lafrance: Nous sommes opposés à la légalisation de l'avortement.

Le sénateur Barootes: J'essaie d'obtenir une réponse concrète.

Dr Lafrance: C'est la réponse concrète.

Le sénateur Barootes: Vous regardez le passé, au lieu de l'avenir. Préféreriez-vous que les avortements soient effectués par des médecins qui en font beaucoup, avec compétence, ou bien l'inverse?

Dr Lafrance: Je ne peux pas vous donner d'autre réponse. Notre position élémentaire à ce sujet est que l'on ne peut prendre en aucun cas la vie d'un être innocent. Un point c'est tout.

Senator Beaudoin: I would like to revert to the underlying problem. You stand for a very clear-cut point of view, and other people stand for the opposite point of view, also very clear-cut.

We as legislators have before us Bill C-43. If it passes, it passes. If it doesn't pass, well, there won't be another bill replacing it, which will please some people and displease others.

On that point you say, «Yes, but there could be a better Bill.» Legislation can always be improved, that's certain, but the best law in the eyes of a group, that's one thing. The best law in another group's eyes is something different. So we have a dilemma, because if a bill tries to meet the wishes of a certain segment of the population and it gets passed, it becomes the law of the land. But if it doesn't get passed, don't you think that's even worse? I'm trying to look at it from your viewpoint: you're telling me, «C-43 isn't good enough, we need a better bill.» The chances of another bill being passed by Parliament are slim, very slim. So if this Bill is rejected, the matter falls to

[Text]

minces, très minces. À ce moment-là, si c'est battu, on tombe au palier suivant, et il n'y a aucune loi. Alors, vous allez me dire oui, mais cela ce n'est pas notre problème, c'est votre problème à vous législateurs. Cela je le veux très bien, puis on va y faire face. Tout de même il faut être conscient que, si cette mesure par hypothèse est rejetée, eh bien l'autre solution c'est qu'il n'y ait aucune loi, ce qui plait à une partie de la population.

Alors, ou vous visez haut par rapport à cela, ou bien est-ce que vous dites non, étant donné vos convictions profondes, et moi je respecte les convictions profondes de tous les autres. On prend le risque d'avoir une meilleure loi quitte à ne pas en avoir une. Est-ce que ma question est claire, docteur Lafrance?

M. Lafrance: Elle est pas mal claire. J'ai beaucoup de sympathie pour les sénateurs et les députés qui auront à faire un choix. Nous, nous ne sommes pas des politiciens pour être ici pour vous dire comment voter. On est ici pour donner les données scientifiques pour vous permettre de faire un choix.

Maintenant, pour répondre à votre question, c'est indéniable qu'il y a des gens qui maintiennent, avec raison peut-être, que le projet de loi C-43, toute imparfaite qu'elle est, pourrait quand même servir comme point de départ pour une meilleure loi plus tard. C'est un point de vue que je respecte. Personnellement, je n'adhère pas à ce point de vue-là. Je pense qu'une mauvaise loi reste toujours une mauvaise loi et cette loi est tellement mauvaise qu'elle n'empêcherait—si on la lit comme elle est—absolument aucun des avortements qui sont pratiqués actuellement.

Donc, ce n'est certainement pas une amélioration. C'est vrai qu'elle découragerait peut-être les faibles de coeur, les avorteurs qui n'ont pas vraiment le coeur à l'ouvrage. Ce n'est pas un ouvrage très plaisant que de tuer des gens, vous savez. Il y a des avorteurs qui le font, pas vraiment par conviction, et donc parmi les 700 ou 800 qui en font, c'est fort probable que les 400 ou 500 qui n'en font pas beaucoup présentement, probablement cesseraient, et cela a amené certaines personnes à dire: «Bien, ce serait déjà une amélioration puisqu'il y aurait moins d'avorteurs qui feraient des avortements».

Ce que ces gens-là oublient c'est que les gens qui iraient normalement à ces gens-là vont aller aux 300 qui restent, des gens eux autres, qui ont du coeur à l'ouvrage et qui ne se laissent pas arrêter par des considérations comme des considérations sur la valeur de la vie humaine. Cela ne les empêche pas de dormir ces gens-là, et ces gens-là vont continuer, et même s'il n'y en avait que 200 ou 300 qui continuaient à faire des avortements, ce serait amplement suffisant pour répondre à la demande des 80 000—ou à peu près—avortements qui se font pratiquement au Canada. Parce que les cliniques ne fonctionnent pas à fond de train présentement, et s'il y en a qui arrêtent, je peux vous garantir qu'il va y avoir des cliniques qui vont germer comme des champignons et qui vont répondre à la demande.

Donc, je répète ce que j'ai dit plus tôt. Notre position fondamentale c'est que s'il doit y avoir une loi pour réglementer la pratique de l'avortement, cela doit être une bonne loi, une loi qui établit véritablement un équilibre entre le droit à la vie de

[Traduction]

the next level and there's no law. You'll say to me, «Yes, but that's not our problem, that's your problem as legislators.» Very well, and we're going to face up to it. But let's be very clear about this: if Bill C-43 should be defeated, the alternative is no abortion law at all, which will please one segment of the population.

So either you aim beyond this or, given your deeply-felt convictions, you reject it. I respect other people's convictions. The risk here is that in trying to get a better law we will end up with no law at all. Is my question clear, Dr Lafrance?

Dr Lafrance: It is indeed. I have a great deal of sympathy for the senators and MPs who will have to make that choice. We aren't politicians, here to tell you how to vote. We're here to give you the scientific data that will enable you to make a choice.

Now, to answer your question, it's undeniable that there are people who argue, rightly perhaps, that Bill C-43, fundamentally flawed though it is, could nevertheless serve as a point of departure for a better law later on. That's a point of view I respect. Personally I don't agree with it. I think a bad law remains a bad law, and this Bill is so bad that it wouldn't, as it stands, prevent a single one of the abortions that are now performed.

So it's certainly not an improvement. It's true that it might discourage a few of the faint-hearted, the abortionists whose hearts aren't really in their work. Killing people isn't very nice work, you know. There are doctors who perform abortions without being really intensely in favour of the principle, and so perhaps of the 700 or 800 who perform them the 400 or 500 who only do them occasionally would probably stop, and this has led certain people to say, «Well, that would be an improvement right there, because there would be fewer abortionists practising.»

What those people forget is that the women who would normally go to those doctors will now go to the remaining 300, who believe intensely in their work and will not allow considerations like the value of human life to stop them. It won't stop them from sleeping at night, and they'll continue, those doctors, and even if there were only 200 or 300 abortionists who continued to practise that would be amply sufficient to perform the 80,000 or so abortions done in Canada. Because the clinics aren't operating at full capacity just now, and if some doctors stop performing abortions I can guarantee you that there will be clinics springing up like mushrooms to meet the demand.

So I reiterate what I have said. Our fundamental position is that if there must be a law regulating the performance of abortions, it must be a good law, a law that establishes a real balance between the mother's right to life and the right to life of the unborn child. It's as simple as that.

[Text]

la mère, et le droit à la vie de l'enfant à naître. C'est aussi simple que cela.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous réalisez que la loi, si par hypothèse, que vous choisiriez, ne passe pas, il n'y en aura pas de loi du tout.

M. Lafrance: Il pourrait ne pas y en avoir pour quelques années et je suis d'accord qu'aucun gouvernement ne serait empressé de revenir sur la question. Cela, on le reconnaît parfaitement bien. On est parfaitement conscient de cela.

The Chairman: Thank you very much. Senator Doyle please.

Dr. Zeni: I would like to make one comment before we go on, and I will be brief. We realize that this is a very complicated issue. We must emphasize that the vacuum which would be created if abortion is not criminalized is abhorrent and will lead to further abuses of the system. That must be taken into consideration.

Senator Doyle: Mr. Chairman, I will make my comments brief. There was a reference this morning to the grief factor, which brings me to a question of getting the terminology straightened out. We have taken the easy way and subdivided the responses to this law to pro-choice and pro-life. Is pro-choice always choice or is it sometimes consent? That is to say, it is not the wish of the woman who has the abortion performed but is the wish of her husband, lover, parents, or society itself.

Dr. Zeni: You have touched on a very salient point. For the majority of women who seek abortion, pro-choice is not choice at all. It is the last ditch effort to get a quick fix to an intolerable social situation. There is, at least in my experience, considerable coercion on the part of somebody who is very intimate with the pregnant woman; somebody from whom she desires to continue to receive support. The case in point was a 22-year old woman in my practice who came in and said, "I want this child but I can't say no to my mother because she wants me to have an abortion". So I talked to the mother. The mother said, "Yes, I can't take the implications of an illegitimate child in this small community". I think the fact that society allows that we cannot support motherhood, or this woman in her effort to give birth to her child, and that we will condone the attitude that abortion can be a quick fix, is a very sad comment. That is wrong.

The Chairman: Thank you very much. Dr. Lafrance, to you and your colleagues, a very special thank you for coming today and for presenting your point of view. I thank you not just for coming today but for the circumstances under which you came, and I refer to the fact that your appearance was cancelled once before. We appreciate your patience and tolerance.

Dr. Zeni: We thank you for being here. We only regret that Dr. Walley, the President of Canadian Physicians for Life, was not able to join us today.

The Chairman: We will take a short break and reconvene for our last witnesses this morning.

[Traduction]

Senator Beaudoin: But you do realize that if this Bill is not passed, which is what you would choose, there won't be any law at all?

Dr Lafrance: There may not be any law for a few years, and I concede that no government is going to be in a hurry to reopen the question. We realize that perfectly. We are well aware of it.

Le président: Je vous remercie. Sénateur Doyle, s'il vous plaît.

Dr Zeni: J'aimerais dire une dernière chose avant de conclure, et je serai bref. Nous avons conscience qu'il s'agit là d'une question très complexe. Nous voulons souligner que le vide juridique qui serait instauré en l'absence de la criminalisation de l'avortement serait une horreur qui ne ferait qu'autoriser davantage d'abus. Il faut en tenir compte.

Le sénateur Doyle: Monsieur le président, je serai bref. On a parlé ce matin du facteur de deuil, ce qui m'amène à préciser un peu les notions employées. Nous avons choisi la méthode facile consistant à diviser les positions en présence entre pro-choix et pro-vie. Est-ce que, dans la position pro-choix, il y a toujours choix ou n'est-ce pas parfois simple consentement? Je veux dire par là que l'avortement ne répond pas toujours au souhait de la femme qui le subit, mais plutôt à celui de son mari, de son amant, de ses parents ou de la société elle-même.

Dr Zeni: Vous avez mis le doigt sur un point très pertinent. Pour la majorité des femmes qui veulent se faire avorter, il n'y a pas de choix du tout. Il s'agit de la dernière possibilité de trouver une solution facile à une situation sociale intolérable. Dans mon expérience, à tout le moins, il y a des pressions considérables de la part d'une personne avec laquelle la patiente a des relations très intimes, de quelqu'un dont elle souhaite conserver le soutien. Je citerai pour exemple une femme de 22 ans qui est venue me voir dans mon cabinet et m'a dit: «Je veux cet enfant, mais je ne peux dire non à ma mère qui veut que je me fasse avorter». J'ai donc parlé à la mère, laquelle m'a dit: «Oui, je ne peux accepter les répercussions d'un enfant illégitime dans cette petite localité». Je trouve que le fait que la société ne soutienne pas la maternité, ou cette femme désireuse de donner naissance à son enfant, et tolère la solution de facilité que représente l'avortement est une chose très triste. C'est immoral.

Le président: Je vous remercie, Docteur Lafrance, un merci tout spécial à vous et à vos collègues d'être venus aujourd'hui et de nous avoir exprimé votre point de vue. Je vous remercie non seulement d'être venus, mais également des circonstances dans lesquelles vous l'avez fait, et je veux parler de l'annulation de votre première date de comparution. Nous apprécions votre patience et votre tolérance.

Dr Zeni: Merci de nous avoir invités. Nous regrettons seulement que le Dr Walley, président de *Canadian Physicians for Life* n'ai pu se joindre à nous aujourd'hui.

Le président: Nous ferons une courte pause et reprendrons la séance pour l'audition de notre dernier témoin de la matinée.

[Text]

Honourable senators, our next witnesses are from Physicians for Choice. Dr. Carver, there are doctors with you you may wish to introduce. I trust you will have an opening statement, and then that you and your colleagues would be open for questions.

Dr. Cynthia Carver, Physicians for Choice: Honourable senators, I would like to introduce my colleagues: Dr. Kathryn Gauthier is a family practitioner in Ottawa. We are largely from Ottawa because this was a last minute request on the part of the committee, and we gathered the troops hurriedly. Dr. Frances Kilbertus is a family practitioner at the Sandy Hill Health Centre in Ottawa. Dr. Josée Labrosse is also a family practitioner at the Southeast Community Health Centre in Ottawa. These ladies also teach at the University of Ottawa in the medical school. I was a family practitioner for ten years, and was then in public health and in policy and administration in the health care field in general.

Before I begin my remarks, I would like to point out, if you have not already noticed, on the question of women doctors and the abortion issue, we are four women here. The previous delegation was, if I may say, three senior gentlemen and a woman. I think it is important to note that. It is also important to note that when one talks about the few women who do abortions, there are reasons for that which have nothing to do with ideology, morality or the Criminal Code. They have to do with the fact that, until 1980, only 20 per cent of physicians were women. Beyond that, the number of women who went into the surgical professions, which is what obstetrics and gynaecology is, was even smaller. If one found that 3 per cent to 5 per cent of gynaecologists were women, one would be doing well. Among them, I expect that a reasonable proportion do indeed perform abortions.

The other point that I would like to make is that 15 years ago in Toronto, I and three other women offered our services to Women's College Hospital to be trained to perform abortions and we were rejected because we were general practitioners. They would not allow us to be trained to perform abortions, despite the fact that it is a fairly simple and basic procedure, as Dr. Morgentaler has shown over the years.

The other prefacing remark I would like to make is that after you have heard from us for an hour, you will know you are living in two different worlds entirely; people who practice differently, see things differently, function differently, and believe very differently. In some ways we represent a microcosm of the entire problem that you lucky people have to deal with.

Senator Lewis: How large is your group?

Dr. Carver: We do not know how large the group is. It is an *ad hoc* group that comes together when there are issues and problems around abortion. The reason we come together is that most of us deal with patients on a day-to-day basis and

[Traduction]

Honorables sénateurs, nos prochains témoins représentent l'Association Physicians for choice. Docteur Carver, je vous prie de nous présenter les médecins qui vous accompagnent. J'imagine que vous voudrez faire une déclaration liminaire, ensuite de quoi nous vous poserons des questions, ainsi qu'à vos collègues.

Dr Cynthia Carver, Physicians for Choice: Honorables sénateurs, je voudrais vous présenter mes collègues: Le Dr Kathryn Gauthier est médecin généraliste à Ottawa. Nous venons surtout d'Ottawa, car nous répondons à une invitation de dernière minute du comité et nous avons rassemblé nos troupes à la hâte. Le Dr Frances Kilbertus est médecin généraliste au Centre de santé de Sandy Hill, à Ottawa. Le Dr Josée Labrosse est également médecin généraliste au Centre de santé communautaire du sud-est, à Ottawa. Ces dames enseignent également à la faculté de médecine de l'Université d'Ottawa. J'ai moi-même exercé la médecine générale pendant dix ans avant de me lancer dans la santé publique et l'administration de la politique de santé en général.

Avant de commencer mon exposé, au sujet de la question des femmes médecins et de l'avortement, je voudrais faire remarquer, si ce n'est déjà fait, que nous sommes ici quatre femmes. La délégation précédente était composée de trois messieurs d'un certain âge et d'une femme, si vous me permettez cette observation. Je la considère importante. Il convient également de noter que, en ce qui concerne le petit nombre de femmes qui pratiquent des avortements, il y a des raisons à cela qui n'ont rien à voir avec l'idéologie, la moralité ou le Code criminel. Elles tiennent au fait que, jusqu'en 1980, seuls 20 p. 100 des médecins étaient des femmes. En outre, le nombre de femmes dans les professions chirurgicales, et les obstétriciens et gynécologues sont des chirurgiens, était encore plus faible. Le nombre de femmes ne dépassait certainement pas 3 p. 100 à 5 p. 100 chez les gynécologues, et c'est généreux. Parmi elles, j'imagine qu'une proportion raisonnable pratique effectivement des avortements.

L'autre précision que je voudrais apporter est qu'il y a 15 ans, à Toronto, moi-même et trois autres femmes avons offert nos services au Women's College Hospital pour suivre une formation en matière d'avortement et l'on nous a refusées car nous étions médecins généralistes. Ils ne voulaient pas que nous apprenions à faire des avortements, en dépit du fait qu'il s'agit d'une procédure relativement simple et élémentaire, ainsi que le Dr Morgentaler l'a montré au fil des ans.

L'autre remarque que je voudrais faire, en guise d'introduction, c'est que après nous avoir écoutées pendant une heure, vous saurez que vous êtes en face de deux mondes entièrement différents, de gens qui pratiquent la médecine différemment, voient les choses différemment, fonctionnent différemment et pensent très différemment. D'une certaine façon, nous représentons un microcosme de tout le problème auquel vous avez la chance d'être confrontés.

Le sénateur Lewis: Quelle est l'importance de votre groupe?

Dr Carver: Nous ne savons pas combien nous sommes. Nous sommes un groupe *ad hoc* qui se rassemble lorsqu'il y a des controverses et des difficultés au sujet de l'avortement. La raison pour laquelle nous nous rassemblons est que la plupart

[Text]

are not medical people who are active in organizations. We are practitioners. The best we can do when something comes up that affects us, or our practices or our patients, is to say, "Who is coordinating this?" Someone then gives someone else a phone number. There are dozens of us across the country, some of whom represent groups and others who are individuals. All I could do was call the people who are here today within the last 24 hours and ask if they would be willing to come here and try and deal with some questions.

We are all general practitioners and deal as general practitioners do. As women general practitioners, we deal very largely with women patients and with women patients primarily through the reproductive years of their lives. We are primarily concerned with women; with women in relationships with men, as a general rule, but also in other relationships and also with families. We are very concerned and we deal very much with children and with the family constellation. Therefore, when we look at an issue such as abortion, we have to look at it from the perspective of dealing with the family as a whole and with the woman, and not solely with the unborn child. When we are in practice we have to deal with women who want abortions.

When the old abortion law was in place, the way in which the system worked was we would receive a phone call from a woman who knew that she was perhaps seven or eight weeks pregnant. She had to come to us and we had to sign a letter saying, "Yes she is pregnant and she has given us an excellent reason why she wants an abortion." We then had to refer her to someone else to give a second opinion in this regard. Often, it would take her from three to four, five or seven weeks to find that second opinion.

In those days it was possible to pay extra for medical services and get them quicker. If the woman could afford it, she could find a gynaecologist fairly quickly to give that second opinion, and perhaps even do the abortion. If she was poor, she went to a clinic.

In one of the clinics, that I dealt with in Toronto for example, the rule was that you called between 8:00 and 9:00 in the morning. It was first come, first served. If you did not get through to the clinic that day, you tried again tomorrow and the next day and the next day. When you got through, you might wait two weeks for an appointment. You then had to go before the committee. After that, you could have your abortion in another two weeks. What occurred was that many women were having abortions between 12 weeks and 14 weeks instead of at seven weeks and eight weeks. But their lives and their health were put at risk, and they went through a fairly demeaning and unpleasant experience in order to do something—and this is the key—that they really thought was the best for them and their families and for the children they already had and the children that they hoped to have.

In terms of what it is that women want and what kind of issue abortion is, I have a real problem with the notion that

[Traduction]

d'entre nous avons à traiter avec des patients tous les jours et ne sommes pas actifs dans des organisations. Nous sommes des médecins traitants. Le mieux que nous puissions faire, lorsqu'une question surgit qui nous touche, ou notre pratique, ou nos patients, est de dire: «Qui coordonne cela?» Quelqu'un donne à un autre un numéro de téléphone. Nous sommes des douzaines dans tous les coins du pays, dont certains représentent des groupes et d'autres seulement eux-mêmes. Tout ce que j'ai pu faire a été d'appeler ces gens au cours des 24 dernières heures et leur demander s'ils seraient disposés à venir pour tenter de répondre à certaines de nos questions.

Nous sommes tous des médecins généralistes et travaillons en tant que tels. En tant que femmes, nous voyons surtout des patientes, que nous suivons principalement pendant leurs années fécondes. Nous nous soucions principalement des femmes, des femmes dans leurs relations avec les hommes, en règle générale, mais également avec d'autres et avec leur famille. Nous nous soucions beaucoup, et avons souvent à connaître des enfants et de la constellation familiale. Par conséquent, lorsque nous abordons un problème comme l'avortement, nous devons le considérer dans la perspective de la famille tout entière et de la femme enceinte, et non seulement de celle de l'enfant à naître. Dans notre cabinet, nous sommes confrontées à des femmes qui veulent avorter.

Avec l'ancienne loi sur l'avortement, le mécanisme qui existait alors, nous recevions un appel téléphonique d'une femme qui nous disait être enceinte de sept ou huit semaines. Elle devait venir nous voir et nous devions signer une lettre disant: «Oui, elle est enceinte et elle nous a donné une excellente raison de vouloir avorter». Nous devions ensuite l'envoyer à un autre médecin qui devait donner un deuxième avis. Souvent, il lui fallait trois, quatre, cinq ou même sept semaines pour obtenir ce deuxième avis.

En ce temps-là, il était possible de payer les services médicaux plus chers que le tarif conventionnel et les obtenir ainsi plus rapidement. Si la femme en avait les moyens, elle pouvait trouver un gynécologue assez rapidement pour obtenir ce deuxième avis et peut-être même pratiquer l'avortement. Si elle était pauvre, elle s'adressait à une clinique.

Dans l'une de ces cliniques, par exemple celle pour laquelle je travaillais à Toronto, la règle était que l'on appelait entre 8 et 9 heures du matin. C'était la première arrivée, la première servie. Si l'on ne passait pas dans la journée, on revenait le lendemain, et le lendemain et le lendemain. Une fois qu'on avait eu son tour, il fallait parfois attendre deux semaines un rendez-vous. Ensuite il fallait passer devant le comité. Ensuite l'avortement pouvait être effectué encore deux semaines plus tard. Il arrivait ainsi que de nombreuses femmes avortaient entre 12 et 14 semaines, au lieu de le faire entre sept et huit semaines. On faisait ainsi courir un risque à leur vie et à leur santé et elles subissaient une expérience plutôt dégradante et déplaisante pour accomplir quelque chose—et c'est cela l'essentiel—qu'elles considéraient véritablement comme le mieux pour elles-mêmes et leur famille, et les enfants qu'elles avaient déjà ou ceux qu'elles espéraient avoir.

Pour ce qui est de la volonté des femmes et du genre de problème que constitue l'avortement, je rejette tout à fait la notion

[Text]

abortion is a medical issue. Abortion is not really a medical issue. That is one of the difficulties with the law, because you are trying to squeeze it into being a medical issue, and forcing physicians to take responsibility by designating abortion as a medical issue.

In fact, abortion is a basic issue. The basic level at which that decision is made is: Can I, as a woman with or without a spouse, at this point in time and in this place give life to and raise, for 20 years minimum, a child? If I do not think that I can do a good job; if I do not think I can offer that child the best that I am capable of offering, I decline to do it. I do not want to do it. I do not want to ruin a kid's life.

We have a lot of examples of that around. We are here as women and as physicians to say that the number of children that we produce is not important. What is important is that when we produce children, we can give them the best of which we are capable.

There is an irony to the whole reproductive question and that is that you want—and you will by this law—to force women to justify having an abortion. What you will not ever force them to do, however, is to justify having a child. That is ironic, because when I was in practice the very women who opted in many cases to go on with the pregnancy were the ones I wished would have the abortions. That is because they tended to be those young women, frequently adolescents and school dropouts, who wanted children for reasons that had nothing to do with the child. They wanted children because they themselves were insecure. They wanted children because then they could collect welfare and get off their mother's welfare roll, because then they could live by themselves, with their boyfriends or whatever the case may have been. I practised in a part of Toronto where this was common, and where young children aged 15 and 16 were giving birth to babies. By the time they were 20 or 21 years old, they had four or five kids. The future for these kids is grim. These are the statistics that we see in terms of child sexual abuse and physical abuse, and so on.

In line with that, I raise as a matter of interest—and this was raised in the earlier discussion—the *Daigle* case, because it is interesting that Chantale Daigle accused her boyfriend of physical abuse before the matter went to the Supreme Court. He is now before the courts yet again, accused with physical abuse of another woman. Yet this is a the person who was prepared to go as high as the Supreme Court to reaffirm his right to have a child, while the statistics on those who abuse their wives and their children is not insignificant. There is a correlation there.

So I say to you, abortion is not really a medical decision. I am sorry that you are forced into the position of having to deal with a law that makes it into a medical decision, but it is not.

When women come to us, the first thing that we see them for is family planning. To dismiss abortion as something that is sought by women who are incompetent or unwilling or unable to deal with family planning and contraception, or to make light of the idea of a failure in contraception is doing women a

[Traduction]

que l'avortement soit un problème médical. L'avortement n'est pas réellement un problème médical. C'est l'un des points faibles du projet de loi, car on essaie de ramener la question à un problème médical en forçant les médecins à assumer la responsabilité de le déclarer comme tel.

En fait, l'avortement est un problème fondamental. Le niveau élémentaire auquel s'effectue le calcul est celui-ci: Puis-je, en tant que femme avec ou sans conjoint, aujourd'hui et maintenant, donner naissance à un enfant et m'en occuper pendant au moins 20 ans? Si je ne pense pas pouvoir bien m'en occuper, si je ne pense pas pouvoir offrir à cet enfant le meilleur que je sois capable de donner, je préfère m'abstenir. Je ne veux pas l'avoir. Je ne veux pas ruiner la vie d'un enfant.

Nous ne voyons de nombreux exemples. Nous sommes ici en tant que femmes et en tant que médecins pour dire que le nombre d'enfants que nous engendrons n'est pas important. Ce qui importe c'est que, lorsque nous en engendrons, nous soyons capables de leur donner le meilleur de nous-mêmes.

Il y a quelque chose de paradoxal dans toute cette question de la reproduction, et c'est que vous cherchez—et vous y arriverez par cette loi—to forcer les femmes à justifier l'avortement. En revanche, vous ne les forcerez jamais à justifier la mise au monde d'un enfant. C'est paradoxal, car lorsque j'exerçais, c'était précisément, bien souvent, les femmes qui optaient pour la poursuite de la grossesse que j'aurais voulu voir avorter. Il s'agissait fréquemment de femmes jeunes, de jeunes filles qui abandonnaient l'école, qui voulaient avoir des enfants pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec la maternité. Elles voulaient un enfant parce qu'elles se sentaient instables. Elles voulaient un enfant parce qu'elles pourraient alors toucher l'aide sociale, ne plus vivre aux crochets de leur mère, vivre de façon indépendante, avec leur petit ami ou qui bon leur semblait. J'exerçais dans un quartier de Toronto où cela était fréquent et où des gamines de 15 et 16 ans mettaient au monde des bébés. Arrivées à l'âge de 20 ou 21 ans, elles en avaient quatre ou cinq. L'avenir de ces gamines est sombre. Ce sont elles que l'on retrouve dans les statistiques de sévices sexuels et physiques, etc.

Dans le même ordre d'idées, je signale—et cette affaire a été évoquée tout à l'heure—le cas *Daigle*, où il est intéressant de noter qu'elle accusait le père de sévices physiques avant que l'affaire ne soit portée en Cour suprême. Il est aujourd'hui inculpé de sévices à l'égard d'une autre femme. Or, c'est le même homme qui est allé jusqu'en Cour suprême pour revendiquer son droit à avoir un enfant. Ce cas n'est pas étranger aux statistiques sur ceux qui infligent des sévices à leur femme et leurs enfants. Il y a une corrélation.

L'avortement n'est pas vraiment une décision médicale. Je déplore que vous soyez contraints de vous prononcer sur une loi qui fait de l'avortement une décision médicale, car ce n'en est pas une.

Lorsque nous voyons ces femmes pour la première fois, c'est généralement pour une méthode anticonceptionnelle. Le fait de dire que les femmes qui se font avorter sont incompetentes ou refusent de pratiquer la contraception, ou celui de prendre à la légère l'idée d'un échec de la contraception, est très injuste à

[Text]

great disservice. It is important for you to recognize that women are, generally speaking, fertile and probably sexually active between at least the ages of 16 and 56, which encompasses a period of somewhere between 30 and 40 years. If they are sexually active, they have to protect themselves from unwanted pregnancy—because it is generally the women who take that responsibility—over that entire period of time.

Again, when I was in practice and women came in to me for contraceptive counselling, which was often the first time I say them, I had a little song and dance that I did, because people have to make informed choices. In other words, you need to give them all the information. I would say, "Here is the situation: You can have the oral contraceptive pill, which guarantees you 98 per cent contraception but carries a small risk of causing a stroke or a blood clot to the lung; you can have the intrauterine device, which has 90 to 95 per cent contraceptive efficiency but carries the risk of leaving you sterile; you can use the diaphragm which has a contraceptive efficiency rate of somewhere around 80 to 85 per cent, but then you will have to decide what to do if you do get pregnant; or you can use condoms and foam." They all said "Forget that. Our husbands will not buy it." They basically had three choices for the whole of their reproductive lives.

Therefore if these women forget to take a pill or forget to put in their diaphragm, do we, as either physicians or legislators, have the right to say, "You are careless and you should now be punished."? What is the punishment? That is the other problem with the law. What on earth are we doing? Punishment is to give you a baby that you do not feel capable, ready or able to raise? That is nuts. There is something very bizarre about that. It is not comparable to say that someone who steals should go to jail. What you are doing in this law, like it or not, is pushing women, who do not feel ready and able to have them, to have children. The only alternative to that—which you may and can suggest—is adoption. But you have to recognize that in this place and time—and this is when this law is being enacted—adoption is not a favoured choice.

The last thing I should like to say is that we do not support a decrease in abortion in this country, because if we supported a decrease in abortion there are only two ways that could be done. One way is to have much more effective and accessible contraception—in particular male contraception; the other way is to make it easier for a women to have a child. That means providing to women the supports that they need to raise those children in a healthy and comfortable environment. That means income support, child care, educational opportunities and so on. We do not do that in Canada; it does not exist.

We have to recognize that approximately 40 per cent of marriages will break up, which means that there will be a large proportion of women raising kids on their own. We have to recognize that there are places, for example Saskatchewan, where "work-fare" seems to be becoming the mode and where, as I understand it, even women with small children are being urged to go to work in order to get welfare and put their children into a daycare situation. These are not conditions that

[Traduction]

leur égard. Il faut bien voir que les femmes sont, généralement parlant, fécondes et probablement actives sexuellement au moins entre l'âge de 16 et 56 ans, c'est-à-dire pendant 30 ou 40 ans. Si elles sont sexuellement actives, elles doivent se protéger contre une grossesse non désirée pendant tout ce temps, car c'est généralement sur elles que la responsabilité de la contraception retombe.

Encore une fois, lorsque j'exerçais et que les femmes venaient me voir pour que je leur conseille une méthode contraceptive, et c'était souvent leur première visite, je leur faisais tout un laïus car il faut bien que les patients donnent leur consentement en connaissance de cause. En d'autres termes, il faut leur donner tous les renseignements possibles. Je leur disais: «Voilà la situation, vous pouvez avoir la pilule contraceptive orale, efficace à 98 p. 100 mais qui comporte un petit risque d'attaque cérébrale ou d'embolie; vous pouvez aussi avoir le stérilet, efficace entre 90 et 95 p. 100 mais qui risque de vous rendre stérile; vous pouvez utiliser le diaphragme qui a un taux d'efficacité de l'ordre de 80 à 85 p. 100, mais vous devrez alors décider ce que vous voulez faire si vous tombez enceinte; ou bien vous pouvez utiliser le condom et la mousse». Elles répondaient toutes: «Pas question, nos maris n'en veulent pas». Elles n'avaient donc le choix qu'entre trois méthodes pour toute la durée de leur vie féconde.

Si donc elles oubliaient de prendre leur pilule ou d'insérer le diaphragme, avons-nous, en tant que médecins ou législateurs, le droit de dire: «Vous êtes négligente et vous serez punie». Quelle est la punition? C'est l'autre problème que pose la loi. Quelle est donc la punition? Votre punition sera de vous imposer un bébé que vous ne vous sentez pas capable d'élever? C'est de la folie. Il y a là quelque chose de très bizarre. Ce n'est pas du tout comparable au fait d'envoyer en prison quelqu'un qui vole. Ce que vous faites avec cette loi, que cela vous plaise ou non, c'est de contraindre des femmes qui ne se sentent pas prêtes et capables, à mettre au monde des enfants. La seule autre solution—et vous la préconiserez peut-être—est l'adoption. Mais il faut bien voir que de nos jours—et c'est aujourd'hui que la loi intervient—l'adoption n'est pas souvent retenue.

La dernière chose que je veux dire, c'est que nous ne sommes pas en faveur d'une diminution du nombre des avortements dans notre pays, car il n'y a que deux façons pour y parvenir. La première c'est une contraception beaucoup plus efficace et plus accessible—en particulier la contraception masculine; l'autre moyen c'est de rendre plus facile la maternité. Cela suppose de donner aux femmes l'aide dont elles ont besoin pour élever cet enfant dans un environnement sain et confortable. Cela suppose un soutien du revenu, des garderies, des perspectives éducationnelles, etc. Or, nous n'avons rien de tel au Canada.

Il faut bien voir que près de 40 p. 100 des mariages finissent en divorces, ce qui signifie qu'une forte proportion des femmes vont élever leurs enfants seules. Il faut bien voir qu'il y a des endroits, par exemple en Saskatchewan, où les foires du travail semblent devenir à la mode et où, d'après ce que l'on me dit, même des femmes avec des petits enfants sont incitées à aller travailler pour toucher l'aide sociale et pouvoir placer leurs enfants en garderie. Ce n'est pas là un état de choses favorable

[Text]

enhance the life and health of the children that one brings into the world.

The last point I should like to make in terms of this particular law is that it will have both intended and unintended impacts. I should like to urge you to consider the unintended. One of the intended impacts will be to reduce the abortion rate to some extent. I have no doubt that that will occur. However, there will be unintended impacts—at least, I hope that they are unintended. The first one is that the this bill will dramatically reduce access to abortion.

We said that this would happen when we appeared before the House of Commons committee some months ago. In fact, it has already begun to happen. Physicians have stopped performing abortions because they fear the threat of litigation. We must recognize that we live in a litigious society and that the right to life and the pro-life groups will continue taking doctors and women to court. This will not stop. They have made that quite clear. In fact, they have said in public that they will do this.

What will happen is that the law will force women and doctors into what will be a situation counter to the provisions of the Canada Health Act. The Canada Health Act talks about equal access in various provinces and parts of provinces. That will no longer happen. There will be fewer doctors performing abortion, and the women who will be able to afford transportation to get to those doctors will be women who have money, who have smarts, who are educated, who have friends in certain locations, and so on. So that the poor women, the women least able to raise the child that was an unplanned pregnancy is the very one who will have the least access to abortion.

In addition to that, this bill will put doctors and the whole legal system under stress. We have just heard that 50 thousand cases were thrown out in Ontario because the courts cannot deal with them. What we need is to bring another few hundred or few thousand cases to court in connection with this issue. It was difficult enough with the two cases that came up in the last little while.

Finally, what has been the situation without a law? Have we heard of any gross abuses? Have we heard of a dramatic rise in the abortion rate? The fact of the matter is that there can be no compromise. You will ask us if we can tell you how you can do something to this law to make it work. When you listen to the kinds of things that I am talking about, it is probably quite apparent that there is not much you can do. This bill will make life difficult for women and for doctors. We, of course, are women and doctors, which makes it doubly difficult for us. We are not happy to see this law enacted. We hope that you will do what you can to prevent its enactment.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Carver. Before I call on the first of our questioners, I should like to thank you for quickly putting your *ad hoc* committee together for us. We appreciate the difficulty you have had with our committee. Do not blame our clerk; it is not his fault.

[Traduction]

à la vie et à la santé des enfants que vous allez mettre au monde.

La dernière chose que je voudrais dire sur ce projet de loi est qu'il entraînera des effets à la fois voulus et d'autres fortuits. Je vous exhorte à réfléchir aux effets fortuits. Les effets voulus seront de réduire le nombre des avortements dans une certaine mesure. Je ne doute pas qu'il en sera ainsi. Toutefois, il y aura aussi des effets non intentionnels—du moins je pense qu'ils ne sont pas voulus. Le premier c'est que l'on va réduire considérablement l'accès à l'avortement.

Nous avons dit qu'il en serait ainsi lorsque nous avons comparu devant le Comité de la Chambre des communes il y a quelques mois. De fait, la tendance s'esquisse déjà. Des médecins ont cessé d'effectuer des avortements de crainte d'être poursuivis en justice. Il faut reconnaître que nous vivons dans une société de plaideurs et que les groupements opposés à l'avortement continueront à poursuivre les médecins et les femmes en justice. Cela ne s'arrêtera pas, ces groupes l'ont fait savoir clairement. Ils l'ont annoncé publiquement.

Ce qui arrivera c'est que la loi poussera les femmes et les médecins dans une situation contraire aux dispositions de la Loi canadienne sur la santé. Cette dernière parle d'égalité d'accès aux soins dans les provinces et les régions. Il n'en sera plus ainsi. Seuls quelques rares médecins pratiqueront l'avortement et les femmes qui auront les moyens de se rendre jusqu'à eux seront les femmes aisées, intelligentes, instruites, qui ont des relations dans certaines localités, etc. En revanche, les femmes pauvres, celles qui sont le moins en mesure d'élever un enfant qu'elles n'attendaient pas, seront celles qui auront le moindre accès à l'avortement.

En outre, cette loi mettra sous tension les médecins et tout l'appareil judiciaire. Nous venons d'entendre que 50 000 inculpations ont été annulées en Ontario parce que les tribunaux sont inondés. Il ne manquerait plus que quelques centaines ou milliers d'affaires d'avortement soient portées en justice. Les choses ont déjà été assez difficiles avec les deux poursuites intentées dernièrement.

Enfin, que s'est-il passé en l'absence de loi? A-t-on constaté des abus flagrants? S'est-il produit une augmentation spectaculaire du nombre des avortements? En réalité, il n'y a eu rien de tel. Vous allez nous demander ce que vous pouvez faire pour arranger les choses. Vu ce que je vous ai dit, il est assez évident qu'il n'y a pas grand-chose que vous puissiez faire. Cette loi va rendre les choses difficiles pour les médecins et pour les femmes. Nous, évidemment, sommes à la fois médecins et pour les femmes. Nous, évidemment, sommes à la fois médecins et femmes, ce qui nous complique doublement la vie. Nous ne sommes pas heureuses de voir cette loi promulguée. Nous espérons que vous pourrez faire quelque chose pour l'empêcher.

Le président: Je vous remercie, docteur Carver. Avant de donner la parole au premier intervenant, j'aimerais vous remercier d'avoir mis sur pied si rapidement, pour nous, votre comité *ad hoc*. Nous avons conscience de la difficulté que cela a représenté pour vous. Ne faites pas de reproches à notre greffier, ce n'est pas sa faute.

Le sénateur Hatfield: Faites-les à nous.

Senator Hatfield: Blame us.

[Text]

The Chairman: Yes. It has been our fault, as we were not able to get along with each other. That has caused the problem. We were anxious to hear from you. Thank you for coming on short notice.

Senator Cools: Could you clarify the difference for me, if there is a difference, between pro-choice and abortion on demand?

Dr. Frances Kilbertus: As a practising physician with a fairly large female practice, as many female physicians have, "pro-choice" means to me "on a daily basis"; for example, when someone comes in with an unplanned or unwanted pregnancy and we discuss in great detail the choices available to that woman. That includes continuing with the pregnancy and keeping the child herself; continuing with the pregnancy and giving the child up for adoption; or abortion. All these options are discussed with the person and a decision is reached.

Abortion on demand, which is a cause that is foreign to me and to many of my colleagues, is a situation where a woman walks in to your surgery with her mind made up and you accept that decision. It is probably not good medical practice in general. For any problem that someone presents to me, the options have to be discussed and the person has to be able to take responsibility for her choice and make the best and most informed choice. It is a medical concept as well.

Senator Cools: You are doctors. Do you have any information on the percentage of abortionists that are women?

Dr. Carver: I do not think you were in the room when I addressed that point. What I said to your colleagues was, first, it is important to note that the four of us coming here on behalf of Physicians For Choice are female, whereas all of the doctors in the other group were not—it was one out of four.

Until 1980, only 20 per cent of physicians were female. Even a smaller percentage were Obstetricians and gynaecologists who performed the procedure. Thirdly, the people who ran the Obstetricians and gynaecologists departments were not receptive to women who were, for example, general practitioners coming in and performing abortions. I mentioned that three of us in Toronto had offered at a time when there was a big problem getting people to do abortions. We offered ourselves at Women's College Hospital to be trained and were turned down. The fact that there might not be as many women doctors performing abortions is probably not a question of women or of their beliefs. Indeed, there is an abortion clinic in Toronto that is run by a female physician, Nicky Kalodney. There are other female physicians doing abortions in Winnipeg and Toronto. I do not know about the rest of the country. Except in the free standing clinics, the ones I just mentioned, it is usually obstetricians who perform abortions. The proportion of obstetrician-gynaecologists who are women is low, so the proportion of women performing this procedure is low. I do not know if there is any data on this, but I do not think it would be terribly difficult to find out.

[Traduction]

Le président: Oui, c'est notre faute, car nous ne parvenions pas à nous entendre entre nous. C'est cela la raison du retard, mais nous tenions à vous entendre. Merci d'être venues à si bref préavis.

Le sénateur Cools: Pourriez-vous m'indiquer la différence, s'il y en a une, entre l'option pro-choix et l'avortement à la demande?

Dr Frances Kilbertus: En tant que médecin ayant une clientèle féminine assez importante, comme c'est le cas de beaucoup de médecins femmes, «pro-choix» signifie pour moi «au jour le jour». Par exemple, lorsqu'une patiente vient me voir qui se trouve enceinte involontairement, nous examinons de façon très détaillée les options dont elle dispose, c'est-à-dire mener la grossesse à terme et garder l'enfant, mener la grossesse à terme et donner l'enfant pour adoption ou bien l'avortement. Nous en discutons avec la patiente, qui prend sa décision.

L'avortement à la demande, qui est une cause qui m'est étrangère ainsi qu'à beaucoup de mes collègues, est une situation où une femme vient nous voir en ayant déjà pris sa décision, que nous accepterions sans discuter. Ce ne serait probablement pas une bonne pratique médicale, en général. Chaque fois que quelqu'un me soumet un problème, je tiens à passer en revue les options et la personne doit pouvoir assumer la responsabilité de son choix et le formuler en toute connaissance de cause. C'est également un concept médical.

Le sénateur Cools: Vous êtes médecins. Avez-vous idée du pourcentage des médecins pratiquant l'avortement qui sont des femmes?

Dr Carver: Je ne pense pas que vous étiez dans la salle lorsque j'ai parlé de cela. J'ai dit à vos collègues qu'il convenait, premièrement, de faire remarquer que les quatre de notre délégation de *Physicians for Choice* sont des femmes, ce qui n'était pas le cas du groupe précédent—il n'y en avait qu'une sur quatre.

Jusqu'en 1980, seuls 20 p. 100 des médecines étaient des femmes. Un pourcentage encore plus faible était des obstétriciennes-gynécologues qualifiées pour pratiquer les avortements. Troisièmement, les patrons des services d'obstétrique-gynécologie n'acceptaient guère que des femmes médecins généralistes viennent dans leurs services faire des avortements. J'ai indiqué que trois d'entre nous, à Toronto, avions demandé à suivre la formation requise pour pratiquer l'avortement au *Women's College Hospital*, à un moment où on manquait de médecins pour cela, et que l'on nous a refusées. Le fait qu'il y ait peu de femmes qui pratiquent l'avortement n'a rien à voir avec leurs conceptions morales. D'ailleurs, il y a une clinique d'avortement à Toronto qui est dirigée par une femme médecin, Nicky Kalodney. Il y a d'autres femmes médecins qui effectuent des avortements à Winnipeg et à Toronto. Je ne sais pas pour le reste du pays. À part les cliniques indépendantes, celles que j'ai mentionnées, ce sont généralement les services d'obstétrique hospitaliers qui les font. La proportion de femmes parmi les obstétriciens gynécologues est faible, si bien que la proportion de femmes effectuant des avortements est faible. Je ne sais pas s'il existe des données là-dessus, mais elles ne doivent pas être très difficiles à trouver.

[Text]

Senator Cools: I have been trying to find out. I have been told it is hard to find out. I am also told that female doctors shy away from becoming abortionists. Again, I cannot get any data on it.

Dr. Carver: I do not think it would be the question of performing abortions that would be the problem. But let's face it, there are attendant problems. Dr. Kalodney in Toronto had a seven-year old son. She lived at home with her husband and her child and she had people picketing outside her house, carrying pictures of torn-apart babies on their posters. I would not want to do that, either.

One of the problems with the legal framework in which abortions are done in Canada is that, by and large, they are done either in hospitals where it is kind of hidden but are done by obstetricians, or they are done in community clinics where the doctors and the patients have to run the gauntlet of a variety of groups that want to stop the process. That could be very unpleasant. I would not want to deal with the situation.

Dr. Kilbertus: I am not sure of the point you are trying to make. However, there are definitely female physicians in Canada doing abortions; female specialists. Perhaps the Association of Obstetricians and Gynaecologists of Canada can help you. I am not sure.

The other point I would like to make is that a lot of care done around abortions, especially in hospitals, is done by the nursing staff, a very supportive and dedicated group of women who offer excellent care to people going through a very difficult procedure, both medically and psychologically. That care is, by and large, done by women exclusively.

Senator Cools: I know that. I was talking about women as physicians, in a particular facet of the practice of medicine.

Dr. Labrosse: Just to address the question as well, another generalization that is also true is that female physicians, in the past especially, have tended to shy away from working in surgical subspecialties for the reason that doing a surgical subspecialty is demanding, and many female physicians are also women who wish to have children. People will shy away from doing that kind of subspecialty for the reason that becoming a mother is inconsistent with working in that surgical subspecialty. It has nothing to do with whether or not they wish to make a decision or a stand on abortion.

The statement that you reiterating is an incomplete rationalization. The generalization that is equally true is that women tend to be underrepresented in subspecialties that are inconsistent with lifestyle issues that are important to families. I should stress that these are issues that are important to families, not just to women.

Senator Cools: Abortion on demand, as I understand it, means the ability to have an abortion right up to delivery. That is how I have understood it. There is some confusion before this committee about whether or not pro-choice means abortion on demand.

Dr. Carver: There is a distinction to be made between the practice of good medicine—common sense if you like—and the

[Traduction]

Le sénateur Cools: Je me suis renseigné, et on me dit que c'est difficile à trouver. On me dit également que les femmes médecins sont réticentes à pratiquer l'avortement. Encore une fois, je ne parviens pas à trouver de chiffres.

Dr Carver: Je ne pense pas que ce soit l'avortement lui-même qui soit le problème. Voyons les choses en face, il y a des problèmes corollaires. Le Dr Kalodney, à Toronto, a un fils de sept ans. Elle vivait chez elle avec son mari et son enfant et elle avait des manifestants devant chez elle, avec des photos de bébés démembrés. Je n'aimerais pas cela non plus.

L'un des problèmes que pose le cadre juridique dans lequel les avortements sont effectués au Canada est que, dans l'ensemble, ils sont pratiqués soit dans les hôpitaux, où ils sont en quelque sorte cachés et sont le fait d'obstétriciens, ou bien dans des cliniques communautaires où les médecins et les patients doivent franchir les barrages de divers groupes qui veulent les arrêter. Cela peut être très désagréable et je n'aimerais guère les affronter.

Dr Kilbertus: Je ne sais pas très bien à quoi vous voulez en venir. Toutefois, il y a certainement des médecins femmes au Canada qui font des avortements, des spécialistes femmes. Peut-être l'association des obstétriciens et gynécologues du Canada pourrait-elle vous aider. Je n'en suis pas sûre.

L'autre aspect que je voudrais mentionner est que tous les soins entourant l'avortement, particulièrement dans les hôpitaux, sont assurés par le personnel infirmier, un groupe de femmes très dévouées qui offre des soins excellents à des patients subissant une épreuve très difficile, sur le plan médical et psychologique. Dans l'ensemble, ces soins sont assurés presque exclusivement par des femmes.

Le sénateur Cools: Je le sais. Je parlais des femmes médecins, dans l'exercice d'un domaine particulier de la médecine.

Dr Labrosse: Si je puis intervenir là-dessus, une autre généralisation, qui est vraie également, est que jusqu'à présent les femmes médecins ne se lançaient guère dans une sous-spécialité chirurgicale, pour la raison que c'est là un travail très exigeant et que maintes femmes médecins souhaitent également avoir des enfants. Il y a souvent incompatibilité entre le fait d'élever des enfants et l'exercice d'une sous-spécialité chirurgicale. Cela n'a rien à voir avec la condamnation morale de l'avortement.

La déclaration qui vous a été répétée est une rationalisation incomplète. Il est une autre généralisation tout aussi vraie, c'est que les femmes tendent à être sous-représentées dans les sous-spécialités qui sont difficilement compatibles avec la vie de famille. Je précise que cela est important pour les familles, et non seulement pour les femmes.

Le sénateur Cools: Si je comprends bien, l'avortement à la demande signifie la possibilité de se faire avorter jusqu'au neuvième mois. C'est ce que j'ai cru comprendre. Il y a quelque confusion, dans notre comité, sur la question de savoir si la position pro-choix signifie l'avortement à la demande.

Dr Carver: Il y a une distinction à faire entre la bonne pratique médicale, le bon sens si vous voulez, et le système juridique

[Text]

legal system in which we live. There are virtually no physicians in Canada who would perform an abortion after 20 or 22 weeks. They would prefer to do it before 12 weeks. They would do it in some selected cases, perhaps, between 16, 18 or 20 weeks, depending on the indications for it. I do not think any physicians would perform an abortion after 20 or 22 weeks. Even that would be something quite extraordinary.

I have no idea whether this is true, but the only place I have heard of very late abortions up to the time of delivery is in China, where there was a horrendous population problem and women were dragged in to be aborted. I have no personal knowledge of that.

Doctors practice under a very stringent ethical code. Can you imagine, because I cannot, a sane woman asking for an abortion at that late stage? I also cannot imagine a sane doctor doing it. In fact, there is a system of checks and balances in place already. Although I have said the decision to have an abortion is not a medical one, I think it is one that has to do with the capacity to raise a child, and thus must be a decision on the woman's part. There is a counterpart medical decision, and that is the doctor's decision as to whether or not he is prepared to perform such an abortion. It is quite true that I could say I could not possibly raise a child now; that I am 50 years old and cannot do it, but there might not be any doctor in Canada who would perform an abortion for me. If you do not have the money to go somewhere else to have it done, you could not have it done. However, by forcing it into the legal code, what you are saying is that not only can women not be trusted to use common sense and use some kind of decent judgment, but neither can physicians.

For the number that you catch by the law, what will you be doing to all the rest? Furthermore, who will you catch? Who do you want to force to term: Is it that careless 15-year old or 16-year old? Is it the woman? I have a sister-in-law who had seven children. She was about 38 and decided that was enough. They were not well-to-do. She was living in Kingston at the time, and became pregnant with an eighth child. She went to the hospital to try to get a combined tubal ligation and abortion. It may even have been only a tubal ligation. In any event, she was turned down but was told that if she became pregnant a ninth time, they would do it.

Does this make sense? This woman was having trouble handling the kids she already had. What sense did it make to bring another into the world?

Dr. Gauthier: I just have one comment. When you talk about abortion on demand, that is the phrase that has been used by many women's groups. The point we are trying to make is that this is a woman's decision, a very personal decision. As doctors, we would not use that phrase, just as if a 66-year old man with chest pains came to me and said, "I want a bypass". I would investigate him. I would find the results. I would advise him of the situation, send him to a cardiologist and the two of us would say to the person that this is the indication for a bypass, you either have it or not. We indicate the risks and point out that this is a controversial procedure. I

[Traduction]

dans lequel nous vivons. Il n'y a pratiquement pas de médecins au Canada qui effectueraient un avortement après 20 ou 22 semaines. Ils préféreraient le faire avant la douzième semaine. Dans certains cas particuliers, ils consentiront peut-être à le faire entre 16, 18 ou 20 semaines, selon les indications. Je ne pense pas qu'aucun médecin en fasse après 20 ou 22 semaines. Ce serait tout à fait extraordinaire.

Je ne sais pas si c'est vrai, mais le seul pays où j'ai entendu dire que l'on pratiquait l'avortement jusqu'au moment de l'accouchement, c'est la Chine qui connaît un problème démographique formidable et où l'on force pratiquement les femmes à se faire avorter. Je n'ai aucune expérience personnelle de cela.

Les médecins suivent un code déontologique très strict. Pouvez-vous imaginer, car moi je ne le peux pas, une femme saine d'esprit demander cela? Je ne peux non plus imaginer un médecin sain d'esprit le faisant. D'ailleurs, il y a déjà un système de contrôle en place. Bien que j'aie dit que la décision de se faire avorter n'est pas de nature médicale, puisqu'elle tient à la capacité d'élever un enfant et qu'elle appartient à la patiente, il y a toutefois un pendant médical, et c'est la décision du médecin de provoquer l'avortement ou non. Je pourrais certes affirmer qu'il me serait impossible d'élever un enfant maintenant, étant âgée de 50 ans, mais il se pourrait très bien que je ne trouve aucun médecin au Canada qui accepterait de me faire avorter. Si je n'ai pas l'argent pour aller le faire ailleurs, je n'aurais pas d'avortement. En inscrivant l'acte dans le Code criminel, vous dites non seulement que l'on ne peut pas faire confiance au bon sens et au jugement des femmes, mais pas non plus à celui des médecins.

Pour le petit nombre que vous allez attraper avec cette loi, imaginez ce que vous imposez au reste? En outre, qui attrapez-vous? Qui contraindrez-vous à aller au bout de la grossesse: la gamine de 15 ou 16 ans imprudente? Est-ce la femme? J'ai une belle-soeur qui avait sept enfants. Elle était âgée de 38 ans et a décidé que cela suffisait. Elle n'était pas bien riche. Elle vivait à Kingston à l'époque et s'est retrouvée enceinte d'un huitième enfant. Elle est allée à l'hôpital pour demander une ligature des trompes et un avortement. C'était peut-être seulement une ligature des trompes. Quoi qu'il en soit, on l'a déboutée, en disant que si elle tombait enceinte une neuvième fois on le ferait.

Est-ce que c'est raisonnable? Cette femme avait déjà du mal à s'en sortir avec les sept enfants qu'elle avait déjà. Était-ce raisonnable pour elle d'en mettre au monde un huitième?

Dr Gauthier: Juste une remarque. Lorsque vous parlez d'avortement à la demande, c'est l'expression employée par beaucoup de groupements de femmes. Ce que nous essayons de faire ressortir, c'est que la décision appartient à la femme et qu'elle est très personnelle. En tant que médecins, nous n'utilisons pas cette expression, pas plus que si un homme de 66 ans ayant des douleurs de poitrine vient me voir et me dit: «Je veux un pontage cardiaque». Je l'examinerai, je ferai les tests. Je l'informerai de la situation, l'enverrai voir un cardiologue et, à nous deux, nous lui dirons si un pontage serait indiqué, en précisant les risques et le fait qu'il s'agit d'une procédure contro-

[Text]

would either recommend it or not recommend it. I would give my advice. I would not believe in bypass on demand any more than I believe in abortion on demand.

Senator Cools: That is precisely my point.

Dr. Gauthier: That is how any decent physician practises. As Dr. Kilbertus has said, when a patient comes in we sit down and assess the situation. We ask what is happening. I am a GP and I know my patients quite well. We discuss all the options. I have people who come in and, on paper, the situation looks terrible but they decide they want to continue with the pregnancy. We do our best. Sometimes it works out well; sometimes it does not. I think it is her decision. She asks for my advice and I give it to her. I do not know anyone who would agree that when someone asks for an abortion you should simply say, "Sure, I will do it". I do not think that is true of bypasses, either. It is not medically ethical. It does not make common sense, either.

Senator Cools: There are many opinions that it is that person's personal decision and choice. It is purely personal.

Dr. Gauthier: That is because of the present situation.

Senator Cools: But it is the present political situation to which we are told this bill is responding. We have been told that this bill is an attempt to reconcile these two opposite opinions. If you were to review the remarks of the Minister of Justice when she was before this committee, we were told that this bill is an attempt to reconcile these views. These views are being put before this committee quite frequently.

Dr. Gauthier: And I disagree. I do not think a new law is the way to reconcile a very difficult, complex social and economic problem, which is really what this is.

Senator Spivak: I want to come back to the legislation. I take it that your position is that a sane, healthy woman ought to be able to decide whether she should have an abortion, on medical advice, and this decision would be for reasons concerning her objectives and aspirations in life; in other words, for reasons that are consistent with being a rational, autonomous human being. I take it that is your position?

Certainly, the basis for the bill before us is quite different. This bill is based on the fact that abortion can only be allowed if a woman's health or life is threatened, and that "health" includes social and psychological factors as well. Is there a difference between health and wellbeing, in your view? Second, I take it that you are opposed to the criminalization of abortion. Third, what is your view about the term, in relation to gestation and semesters? Finally, I take it you are opposed to this bill. In the opinion of your group, would we be better off with no legislation, or some legislation which would temper that fundamental right of a woman by including a reference to term?

Dr. Carver: First, I want to add something to your preface. You talked about women making this decision in light of their aspirations. I think women should have a right to their aspirations, but it is also the aspirations of their families—their

[Traduction]

versée. Nous recommanderions l'opération ou non. Je lui donnerais mon conseil. Je ne crois pas plus en un pontage à la demande qu'à l'avortement sur demande.

Le sénateur Cools: C'est précisément ce que je veux dire.

Dr Gauthier: C'est ainsi que procède tout médecin qui se respecte. Ainsi que le Dr Kilbertus l'a dit, lorsqu'une patiente vient nous voir, nous nous asseyons ensemble et évaluons la situation. Nous demandons ce qui se passe. Je suis généraliste et je connais mes patientes assez bien. Nous passons en revue toutes les options. J'ai des patientes qui viennent me voir et, sur le papier, leur situation paraît terrible, mais elles décident de poursuivre néanmoins la grossesse. Nous faisons de notre mieux. Parfois les choses tournent bien, parfois elles tournent mal. Je pense que la décision appartient à la patiente. Elle me demande mon conseil, et je lui donne. Je ne connais personne qui dirait simplement, face à une patiente qui demande un avortement: «D'accord, je le ferai». Pas plus que dans le cas d'un pontage coronarien. Ce serait contraire à l'éthique médicale et au bon sens.

Le sénateur Cools: Beaucoup de gens considèrent que l'avortement relève d'une décision, d'un choix personnel, que c'est une affaire purement personnelle.

Dr Gauthier: C'est à cause de la situation actuelle.

Le sénateur Cools: Mais on nous dit aussi que le projet de loi répond à la volonté politique actuelle. On nous dit que ce projet de loi tente de concilier les deux opinions opposées. Si vous lisez les propos de la ministre de la Justice lorsqu'elle a comparu ici, elle nous a dit que ce projet de loi est une tentative de compromis. Ces vues nous sont exposées très fréquemment.

Dr Gauthier: Je ne suis pas d'accord. Je ne pense pas qu'une nouvelle loi soit la façon de résoudre un problème social et économique très difficile et complexe, car c'est de cela qu'il s'agit.

Le sénateur Spivak: Je veux revenir au projet de loi. Si j'ai bien compris votre position, elle est qu'une femme saine de corps et d'esprit devrait pouvoir décider par elle-même si elle veut se faire avorter, sur le conseil d'un médecin, en fonction de ses objectifs et aspirations dans la vie, en d'autres termes, pour des raisons que peut posséder un être humain rationnel et autonome. Je suppose que c'est là votre position.

Or, le projet de loi part d'un point de vue tout à fait différent. Il repose sur l'idée qu'un avortement ne peut être autorisé que si la vie ou la santé de la femme est en jeu, la santé englobant également des facteurs psychologiques et sociaux. A votre avis, y a-t-il une différence entre santé et bien-être? Deuxièmement, je suppose que vous êtes opposées à la criminalisation de l'avortement. Troisièmement, que pensez-vous du terme, pour ce qui est de la législation, de la gestation et des semestres? Enfin, j'imagine que vous êtes opposées à ce projet de loi. Vaudrait-il mieux ne pas avoir de loi du tout, ou bien seriez-vous en faveur d'une loi qui tempérerait ce droit fondamental de la femme en limitant l'avortement dans le temps?

Dr Carver: Premièrement, je voudrais ajouter quelque chose à votre préambule. Vous dites que les femmes prennent cette décision à la lumière de leurs aspirations. Je pense que les femmes ont le droit d'avoir des aspirations, mais il s'agit égale-

[Text]

existing children and their spouses. It is not just of the woman herself. I think that is an important point to make.

When you use that charged phrase "abortion on demand" it sounds like demands only, for me.

Senator Spivak: I think the distinction here is that the choice should not be made for her by a second or third party. In other words, it is her choice. Ideally, of course, it should be made in conjunction with her family. It is a medical procedure ultimately, so it has to be made in consultation with her physician, but it is a fundamental right for a woman. I take it that is what you are saying?

Dr. Carver: We believe it is.

Senator Spivak: It is a fundamental right to have that choice, because if she is not a fully rational, autonomous person, that is not consistent with society's goals of gender equality.

Dr. Carver: I will try to take your points quickly and then we will see if my colleagues want to add anything.

The first question you asked has to do with health and well-being. You ask, "Are they the same thing?" For me, they are. I do not think you can be healthy unless you are in a good state in terms of your mental health, your social health, your psychological health, your physical health, your educational health and your employment health. Anyone who is unemployed—and we need only look around this country to see what they are saying—is saying that they are depressed. They are getting physically ill. These things cannot be separated. Yes, they are the same for me.

I can see no point in criminalization. Who are you out to catch? You will probably catch a woman who has made a terrible, horrible and difficult decision. She did it when the law said she could not, so now you will throw her in jail. It is the same thing for the doctor. The doctor responded to this woman who felt she was desperate. He performed an abortion, and you have decided that he should not have performed it so you will put him in jail, too. To my mind, criminalization simply has no place. I really believe that the good sense of women as persons, as human beings, and the good sense of doctors as professionals together are enough to control the situation. It has been proved to be enough to control the situation.

You asked about the law. I do not know how you can change this law to make it reflect the situation as I have just stated it. The way in which the bill is phrased now puts abortion under the Criminal Code. I have read the Canada Health Act. The only provision in the Canada Health Act that strikes me as being a place where you can even locate the issue of abortion is under the access provisions. But that does not really have anything to do with punishing somebody either for having or for performing an abortion.

Senator Spivak: Would you deal with the term issue, please?

[Traduction]

ment des aspirations de leur famille, des enfants qu'elles ont déjà et celles de leur conjoint. Il n'y a pas que la femme qui soit en cause. Je pense que c'est un élément important.

Lorsque vous utilisez cette expression chargée de sous-entendus: «avortement à la demande», cela sonne comme une demande égoïste.

Le sénateur Spivak: Je pense que la distinction ici est que le choix ne doit pas être prononcé à sa place par une deuxième ou une tierce partie. En d'autres termes, le choix lui appartient. Idéalement, bien sûr, elle devrait prendre sa décision en accord avec sa famille. Puisqu'il s'agit finalement d'une intervention médicale, la décision doit également être faite en concertation avec son médecin, mais c'est un droit fondamental de la femme. Je suppose que c'est là votre position?

Dr Carver: Oui, nous le pensons.

Le sénateur Spivak: Ce choix est un droit fondamental car elle n'est pas une personne pleinement rationnelle, autonome. C'est contraire à l'objectif social d'égalité entre les sexes.

Dr Carver: Je vais essayer de répondre rapidement à vos questions et nous verrons si mes collègues veulent ajouter quelque chose.

La première question que vous avez posée intéresse la santé et le bien-être. Est-ce la même chose, demandez-vous. A mes yeux, oui. Je ne pense pas que l'on puisse être en bonne santé si l'on ne se sent pas bien dans sa peau sur le plan mental, social, psychologique, physique, sur le plan de son éducation et de son emploi. Quiconque se retrouve au chômage, et il suffit de regarder autour de nous pour le voir, dit se sentir déprimé. Ils sont physiquement malades. On ne peut pas séparer les choses. Oui, c'est la même chose à mes yeux.

Je ne vois pas l'utilité de criminaliser l'avortement. Qui va-t-on attraper? Vous allez attraper une femme qui a pris une décision terrible, horrible et difficile. Elle l'a prise, bien que vous ayez dit qu'elle ne le devait pas, alors vous allez la jeter en prison. C'est la même chose pour le médecin. Le médecin a répondu à l'appel de cette femme qui était désespérée, il a effectué l'avortement, alors que vous avez décidé qu'il ne le devait pas, et vous le jetterez en prison aussi. A mes yeux, la criminalisation n'a pas lieu d'être. Je pense tout simplement que le bon sens des femmes, en tant que personnes, en tant qu'êtres humains, et le bon sens des médecins, en tant que professionnels, suffisent ensemble à contrôler la situation. Il est prouvé que cela suffit à contrôler la situation.

Pour ce qui est du projet de loi, je ne pense pas que vous puissiez le changer comme il le faudrait. Vu la manière dont il est formulé, l'avortement tombe sous le coup du Code criminel. J'ai lu la Loi canadienne sur la santé. La seule disposition de cette dernière où l'on pourrait inscrire l'avortement, c'est celle concernant l'accès. Mais cela n'aurait absolument rien à voir avec le fait de sanctionner quelqu'un pour avoir demandé ou pratiqué un avortement.

Le sénateur Spivak: Voudriez-vous me répondre au sujet du terme, s'il vous plaît?

[Text]

Dr. Carver: Perhaps someone else could take that question.

Senator Spivak: You can say that this is a woman's right, but you suggested that an abortion should not be performed past 20 to 22 weeks. Dr. Morgentaler said 22, 24 and even 28 weeks. I would not be willing to say that those rights are absolute when we are considering that stage of pregnancy.

Dr. Gauthier: It is quite uncomfortable to think about aborting a potentially viable fetus. I think everyone is uncomfortable about that. However, you also have to remember that this is a medical issue that we deal with on a regular basis.

It surprises me that Dr. Morgentaler would abort 28-week old fetuses. I think that data should be checked.

Senator Neiman: He said for seriously malformed fetuses.

Dr. Gauthier: Is that not quite a different issue? For instance, to explore this business further, it is not uncommon that a woman who is around 28 weeks pregnant might have very serious life-threatening problems with her blood pressure which cannot be controlled. The doctors have done everything and sometimes the baby must be delivered.

Senator Spivak: That is the health issue. I understand that.

Dr. Kilbertus: Or for a malformation incompatible with life, for example, a child born without a brain, a so-called anencephalic. That is a very different situation.

Dr. Gauthier: I can accept that. In terms of aborting a perfectly viable healthy fetus at 28 weeks, I personally could not accept that. I think most members of the medical profession would not accept it, either.

To try to answer your question, it is generally felt that one can consider aborting a fetus up to the age of viability. I know that begs the question that every few months, viability moves further back. However, in general, 24 weeks is roughly the point, and even then 24-week old fetuses which are born may survive, albeit with serious problems.

My last point is that, from a medical and ethical point of view, I think most physicians would not be comfortable aborting a viable fetus, unless there was some gross abnormality that was incompatible with life. In that case, it is a hard decision for that woman, even if she knows that her pregnancy will not continue. Sometimes the physician will say, "Listen, we know that if this baby is born it will die. We can say to you that we can try to help you by terminating it now". Even then it is a hard decision.

Senator Spivak: My question was in terms of criminalization. This is what I am talking about. Dr. Morgentaler's statement, which I have here, is that the cut-off point for an abortion should be between 20 and 28 weeks. He says people who are in favour of a woman's right to abortion would say there should be a cut-off date, and that abortion should not always be allowed after that stage. Dr. Morgentaler said that he could absolutely live with a law that would take that as a cut-off point, provided there would be no criminalization.

[Traduction]

Dr Carver: Peut-être quelqu'un d'autre voudrait-il répondre.

Le sénateur Spivak: Vous dites que c'est un droit de la femme, mais vous avez indiqué qu'un avortement ne devrait pas être effectué après 20 à 22 semaine. Le Dr Morgentaler a dit 22, 24 et même 28 semaines. Je n'irais pas jusqu'à dire que ce droit est absolu à ce stade de la grossesse.

Dr Gauthier: Cela devient assez problématique lorsqu'on songe à un fœtus potentiellement viable. Cette idée est dérangeante pour tout le monde. Toutefois, n'oubliez pas que c'est un problème médical que nous rencontrons régulièrement.

Cela me surprendrait que le Dr Morgentaler fasse avorter des fœtus de 28 semaines. Il faudrait vérifier ce chiffre.

Le sénateur Neiman: Dans le cas de fœtus gravement mal formés.

Dr Gauthier: N'est-ce pas un problème tout à fait différent? Par exemple, si l'on veut réfléchir un peu plus loin, il est assez fréquent qu'une femme, aux alentours de la 28^e semaine de grossesse, éprouve des problèmes de tension artérielle qui mettent sa vie en danger. Après avoir tout essayé, il arrive qu'il faille provoquer l'accouchement.

Le sénateur Spivak: C'est un problème de santé. Je comprends dans ce cas-là.

Dr Kilbertus: Ou en cas de malformation incompatible avec la vie, par exemple un enfant sans cerveau, un anencéphalique. C'est une situation très différente.

Dr Gauthier: J'admets cela. En revanche, s'il s'agissait d'avorter un fœtus sain, parfaitement viable, à 28 semaines, personnellement, je ne pourrais l'accepter. Je pense que la plupart des médecins le refuseraient également.

Pour essayer de répondre à votre question, il est généralement admis que l'on peut avorter un fœtus jusqu'à l'âge de la viabilité. Je sais bien que la question qui se pose c'est que, tous les quelques mois, l'âge de viabilité recule. Toutefois, en général, il se situe aux alentours de 24 semaines et même à 24 semaines des fœtus peuvent survivre, bien qu'avec des difficultés considérables.

Ma dernière remarque sera que, du point de vue médical et éthique, la plupart des médecins ne se sentiraient pas à l'aise en avortant un fœtus viable, à moins qu'il ne soit atteint de quelque grosse anomalie incompatible avec la vie. Dans ce cas, et j'en ai connu un récemment, c'est une difficile décision pour la femme, même si elle sait que sa grossesse ne peut se poursuivre. Parfois le médecin dira: «Écoutez, nous savons que si ce bébé vient au monde, il mourra. Nous pouvons essayer de vous aider en mettant fin à la grossesse maintenant». Même alors, c'est une décision difficile.

Le sénateur Spivak: Ma question s'inscrivait dans la perspective de la criminalisation. C'est de cela que je voulais parler. Le Dr Morgentaler, et j'ai ici le texte de sa déclaration, dit entre 20 et 28 semaines. Il dit que ceux qui sont favorables au droit à l'avortement accepteraient une date limite après laquelle l'avortement ne serait pas toujours autorisé. Le Dr Morgentaler dit qu'il pourrait tout à fait accepter une loi qui prévoirait une telle limite, pourvu qu'il n'y ait pas criminalisation.

[Text]

Dr. Carver: There is one point I would like to make on that issue. Basically, criminalization means going to jail. I think a case can be made that the medical societies and the colleges of physicians and surgeons would provide sanctions in that regard. I think if there were physicians aborting beyond the stage of viability, they could be taken before those bodies and stand some risk of losing their licences to practice. That might be a more appropriate punishment. After all, it is punishment, although perhaps not the same as going to jail. It is certainly substantial.

The Chairman: There are five more questioners. I would like to urge my colleagues to tighten up their questions and, while we are enjoying the presentation of our witnesses, I would ask them to tighten up their answers as well.

The next questioner is Senator Fairbairn.

Senator Fairbairn: Mr. Chairman, I will try to be brief. One of the things we have heard from other witnesses, and you raised it today, has to do with the effect on access that this bill will have in terms of its criminal aspects persuading some doctors to pull away from wanting to be part of this process. You also referred to the woman in Toronto with a clinic, and I did not quite get her name.

Dr. Carver: Nicki Kalodney.

Senator Fairbairn: You spoke of some of the harassment that she has gone through. What is your view on the degree to which this kind of harassment, as much as the idea of the legal aspect, will drive—

Dr. Carver: In the interest of brevity, both. Do you want somebody outside your house with posters calling you a baby killer?

Senator Fairbairn: What I am getting at is that this harassment exists already. In your view, will it be much accentuated if this bill is passed?

Dr. Carver: It seems to be escalating. This is what I mean when I say that this is happening at this time. One of the chief lawyers for the right to life side has said, "We will litigate. We will take people to court". I think they will do that. The activities seem to have increased. That is certainly the impression we have. We have that impression from the United States, too, because there has been an increase in activity there. It is the opposite of what might have been expected. One kind of hopes that they will give up and go home, but that is not what is happening. What is happening is increased activity. I think it will increase even more. I think the law will contribute much more to the legal track. I do not know that the law will matter one way or another in terms of harassing doctors who do abortions, but it certainly will increase litigation.

Senator Fairbairn: Earlier in your presentation you talked about young girls and the situation that they face when they have children for a great many reasons. We have heard other witnesses suggest that, in fact, teens who give birth rather than have abortions are in reality, a few years down the road, in a better state somehow than are their peers who are just starting out. I find that a little difficult to understand.

[Traduction]

Dr Carver: J'aimerais dire une chose à ce sujet. En gros, la criminalisation signifie aller en prison. Je pense que l'on pourrait établir des sanctions qui seraient infligées par l'Ordre des médecins et les collèges de médecins et chirurgiens. Je pense que si des médecins pratiquaient des avortements après le stade de la viabilité du fœtus, on pourrait les traduire devant l'Ordre des médecins, lequel pourrait leur retirer leur licence. Ce serait une sanction plus appropriée. Après tout, ce serait une punition, même si ce n'est pas la prison. Ce serait substantiel.

Le président: J'ai cinq autres intervenants. Je prie mes collègues d'abréger leurs questions et, bien que nous apprécions les propos des témoins, je leur demanderais également de répondre brièvement.

La parole est au sénateur Fairbairn.

La sénatrice Fairbairn: Monsieur le président, j'essaierai d'être bref. L'une des choses que nous ont dites d'autres témoins, et vous y avez fait allusion aujourd'hui, intéresse les répercussions de ce projet de loi sur l'accès, du fait que la criminalisation incitera certains médecins à refuser de pratiquer des avortements. Vous avez également mentionné cette femme de Toronto, qui a une clinique, et dont je n'ai pas très bien saisi le nom.

Dr Carver: Nicki Kalodney?

La sénatrice Fairbairn: Vous avez parlé du harcèlement dont elle est l'objet. A votre avis, dans quelle mesure est-ce ce genre de harcèlement, plutôt que la crainte de poursuites, qui incitera...

Dr Carver: Dans l'intérêt de la concision, les deux. Aimerez-vous avoir quelqu'un devant chez vous avec des banderoles vous traitant d'assassin de bébés?

La sénatrice Fairbairn: Ce que je veux dire, c'est que ce harcèlement existe déjà. A votre avis, sera-t-il beaucoup plus prononcé si ce projet de loi est adopté?

Dr Carver: Il paraît gagner en ampleur. C'est ce que je veux dire lorsque je dis que cela arrive déjà. L'un des principaux avocats des groupements opposés à l'avortement a dit: «Nous allons poursuivre, nous allons traîner les gens en justice». Je pense qu'ils le feront. Leur activisme va grandissant, c'est en tout cas notre impression. Nous avons l'impression qu'il en va de même aux États-Unis. C'est le contraire de ce que l'on aurait pu attendre. On aurait pu espérer qu'ils renonceraient et rentreraient chez eux, mais ce n'est pas le cas. Ils redoublent au contraire leurs activités et je pense que ce n'est pas fini. Je pense que la loi contribuera à accroître encore le recours aux tribunaux. Je ne pense pas qu'elle change quoi que ce soit au harcèlement des médecins qui pratiquent l'avortement, mais elle entraînera certainement la multiplication des poursuites.

La sénatrice Fairbairn: Tout à l'heure, dans votre exposé, vous avez parlé des jeunes filles et de la situation dans laquelle elles se retrouvent lorsqu'elles mettent au monde des enfants pour diverses raisons. D'autres témoins nous ont dit, au contraire, que les adolescentes qui gardent l'enfant au lieu de se faire avorter s'en tirent généralement mieux, au bout de quelques années, que les filles de leur âge qui ont des enfants plus tard. J'ai un peu de mal à comprendre cela.

[Text]

Dr. Carver: I think there are studies cited by the pro-life people which nobody else knows about and on which nobody else is able to find any evidence. Just look at the statistics concerning who are in the jails; they are mostly those who were school drop-outs and who were the kids with multiple psychological and emotional problems. The majority of those kids come from families where the mother is often a single parent and often very young. Often, she is incomplete in her own self in her own life. I am sure there are some who do just fine. I know there are some who do just fine, but there are large numbers who do not.

Dr. Josée Labrosse, Canadian Physicians for Choice: Perhaps I could help you to put the whole issue into the context of Canadian health policy which might be helpful. In Canada, we had a landmark policy set down in 1974, the Lalonde report, which was heralded worldwide. It was taken up in 1978, and culminated in a declaration of health for all which recognized health as a state of complete physical, emotional and spiritual well-being. It was also recognized that it is a very political definition of health which acknowledges the determinants of health, the things that make you healthy or unhealthy. They are poverty, housing, nutrition, justice, access to the law and education. All of those things affect health.

We are working in that context in the community health centres. The framework which the present government put in place states that the major health challenges we face today are inequities in health. Poverty and education are the primary factors. Being from a visible minority is another. It also states that we should be working on increased prevention. Those are the two main challenges. The other one does not apply to this issue as much. It is increased coping, although it does apply to the issue somewhat. We are working within that context on those things.

The present law would undermine two of those. It would undermine an increase in prevention, in the sense that it does not provide for attention to preventing the unwanted pregnancy. Most important, the inequity would be widened.

Dr. Carver mentioned in her presentation that the present law would have a dramatic impact on access to the legal system to fight if there were litigation. The people who have the least access are those who are poor. They are the people we are trying to protect. They are the people whom we at health centres are trying to work with in attempting to make these difficult choices. We try to help them to provide a good life for themselves and their children. This law simply undermines that kind of work by focusing attention on litigation and drawing attention away from the broader issues of addressing access to health for those children.

The unwanted children are the poor children. They are the ones we hear about every day on the news here in Ottawa. This kind of law draws attention away from that, and away from the more important issue, which is trying to provide health for those children.

[Traduction]

Dr Carver: Le mouvement pro-vie cite des études que personne d'autre ne connaît et dont nul ne parvient à trouver la trace. Regardez simplement les statistiques concernant la population carcérale, ceux qui abandonnent l'école et les enfants souffrant de problèmes psychologiques et émotionnels multiples. La majorité de ces enfants viennent de familles où la mère est souvent seule et souvent très jeune. Souvent, la mère est elle-même mal dans sa peau et mal insérée dans la société. Je suis sûre qu'il y en a qui se débrouillent très bien, cela ne fait pas de doute, mais il y en a beaucoup qui ne s'en sortent pas.

Dr Josée Labrosse, Canadian Physicians for Choice: Je pourrais peut-être vous aider à replacer toute la question dans le contexte de la politique de santé canadienne, ce qui ne serait pas inutile. Au Canada, il y a eu une politique qui a fait date en 1974, le rapport Lalonde, qui a été salué dans le monde entier. Il a été repris en 1978 et a débouché sur une déclaration de la santé pour tous qui définissait la santé comme un état de complet bien-être physique, émotionnel et spirituel. On avait conscience qu'il s'agissait là d'une définition très politique de la santé, qui prend en compte les déterminants de la santé, c'est-à-dire les facteurs qui vous rendent en bonne ou en mauvaise santé. Il s'agit de la pauvreté, du logement, de la nutrition, de la justice, de l'accès à la loi et à l'éducation. Toutes ces choses influent sur la santé.

Nous travaillons dans ce contexte dans les centres de santé communautaire. Le cadre mis en place par le gouvernement actuel repose sur l'idée que les principaux défis lancés à la santé aujourd'hui sont les inégalités. La pauvreté et l'éducation en sont les premiers facteurs. L'appartenance à une minorité visible en est un autre. Ce cadre prévoit également un effort de prévention accrue. Ce sont là les deux grands défis. L'autre ne s'applique guère à la question qui nous préoccupe. Voilà donc le contexte dans lequel nous travaillons.

La loi actuelle irait à l'encontre de deux de ces objectifs. Elle irait à l'encontre de la prévention, en ce sens qu'elle ne prévoit rien pour prévenir les grossesses non désirées. Surtout, elle accroîtrait l'inégalité.

Le Dr Carver a mentionné dans son exposé que la loi actuelle influencerait lourdement sur l'accès au système judiciaire pour se défendre en cas de poursuite. Ceux qui ont le moins accès à la justice sont les pauvres. Ce sont eux que nous essayons de protéger. Ce sont eux avec lesquels nous, dans les centres de santé, essayons de travailler lorsqu'il s'agit de faire ces choix difficiles. Nous essayons de les aider à se faire une vie décente, ainsi qu'à leurs enfants. Cette loi va tout simplement à l'encontre de ce travail, en mettant l'accent sur les contestations judiciaires et en détournant l'attention du problème plus vaste que représente l'accès à la santé de ces enfants.

Les enfants non désirés sont les enfants pauvres. Ce sont eux dont on parle tous les jours dans les journaux, ici à Ottawa. Ce genre de loi détourne l'attention de leurs problèmes et de la question plus vaste, qui est d'assurer la santé de ces enfants.

[Text]

That is what we are here to represent, which is why we oppose this law. We oppose it because it denies access to a fundamental choice for the health of a woman and her family.

Senator Lynch-Staunton: The group which preceded you built its case on the value of life. They said that a woman and her physician form a partnership and together they prepare for the care of two lives. In your presentation, you made no mention of life itself, the unborn life. You have built your case on the woman's right to decide. It is an extraordinary contrast to have these two propositions come to us within a few hours of each other.

My question is this: Is there no point in the pregnancy at which value of the unborn life should be considered by you, the physician? Or will the decision always be left up to the mother, and you or someone else will execute her wishes? Does the unborn life not bother you at some stage of the pregnancy, or is it an issue to be dismissed?

Dr. Carver: Doctor Gauthier addressed that matter in response to Senator Spivak's question.

Senator Lynch-Staunton: I would like it repeated because it troubles me.

Dr. Carver: It is troubling because none of us are baby killers. We do not want to kill babies. When I look at those tiny premature babies of 24 weeks to 28 weeks who would have died ten years ago, I would not want to do an abortion under those circumstances, and neither would anybody I know. On the other hand, if the baby was anencephalic, if it did not have a brain, if it was causing the mother immense grief or would die within a month of birth—

Senator Lynch-Staunton: However, there are other circumstances—

Dr. Carver: I agree. What has to come behind that question is a belief that there would be abortions of viable babies who are perfectly healthy.

Senator Lynch-Staunton: Are there not?

Dr. Carver: I am not aware of any.

Senator Lynch-Staunton: We talk about 2 million abortions since 1969 and 80,000 a year. Are they all malformed and a result of women incapacity—

Dr. Carver: Not all the abortions. However, the ones you are talking about, the 24-week-plus viable infants, the cases where you are asking me if I do not think of life at all, I do. Of course, I do. I have children. I am a mother and a grandmother and I do care about children. I deliver them. I help women to try to plan to have them well and be able to raise them well. The fact is that I also believe if a mother and a family, a mother and a father, do not have the choice to do it in the best way they know how, that that is a great disservice to them and to society. There is a cut-off point that I am prepared to accept.

[Traduction]

C'est pourquoi nous sommes ici, c'est pourquoi nous nous opposons à cette loi. Nous y sommes opposées car elle interdit l'accès à un choix fondamental pour la santé d'une femme et de sa famille.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le groupe qui vous a précédées fondait son argumentation sur la valeur de la vie. Il disait que la femme et son médecin forment un partenariat et que, ensemble, ils préparent les soins pour deux vies. Dans votre intervention, vous ne faites aucune mention de la vie elle-même, de la vie du fœtus. Vous construisez votre argumentation sur le droit de la femme de choisir. C'est un contraste extraordinaire d'entendre ces deux positions à quelques heures d'intervalle.

Ma question est la suivante: N'y a-t-il pas un moment de la grossesse à partir duquel, vous, les médecins, devez prendre en compte la valeur de la vie du fœtus? Ou bien la décision sera-t-elle toujours laissée à la mère, vous-mêmes ou quelqu'un d'autre exécutant son souhait? Est-ce que la valeur de la vie en gestation ne vous préoccupe pas à quelque stade de la grossesse, ou bien est-ce une question sans importance?

Dr Carver: Le D^r Gauthier a parlé de cet aspect en réponse à la question du sénateur Spivak.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais y revenir, car cela me trouble.

Dr Carver: C'est troublant car aucune d'entre nous n'est tueuse d'enfants. Nous ne voulons pas tuer des bébés. Lorsque je regarde ces minuscules bébés prématurés de 24 semaines à 28 semaines, qui seraient morts il y a dix ans, je ne voudrais pas réaliser un avortement dans ces circonstances, et je ne connais personne qui le ferait. En revanche, si le bébé est anencéphalique, s'il n'a pas de cerveau, s'il causait à la mère une douleur immense ou allait mourir en l'espace d'un mois après la naissance...

Le sénateur Lynch-Staunton: Toutefois, il y a d'autres circonstances...

Dr Carver: Je suis d'accord. Votre question repose sur l'hypothèse qu'il y aura des avortements de bébés viables parfaitement sains.

Le sénateur Lynch-Staunton: N'y en a-t-il pas?

Dr Carver: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous parlons de deux millions d'avortements depuis 1969, 80 000 par an. Sont-ils tous mal formés et le résultat de l'incapacité des femmes...

Dr Carver: Pas tous les avortements. Toutefois, ceux dont vous parlez, les enfants viables après 24 semaines, ceux au sujet desquels vous me demandez si je ne songe jamais à la vie du tout, si j'y pense. Bien sûr que j'y pense. J'ai des enfants. Je suis mère et grand-mère et j'aime les enfants. Je les mets au monde. J'aide les femmes à planifier leur venue et à les élever bien. Mais je considère aussi que si une mère et une famille, une mère et un père, n'ont pas la possibilité de les élever dans les meilleures conditions, c'est leur rendre un très mauvais service, ainsi qu'à la société. Je suis disposée à accepter un stade de maturité limite.

[Text]

You stated that Dr. Morgentaler would accept a law that said no abortions after 24 weeks or 28 weeks. Perhaps that is possible to live with. Then I ask, what do we do about the anencephalic and the woman who wants to kill herself because she is carrying one and she is 28 or 29 weeks pregnant? Therefore, is it written into the law that there will not be any abortions after 28 weeks except in the case where severe threat to the mother or the baby's condition is incompatible with life? On the other hand, that condition is still being put into the Criminal Code and I ask myself, what is the point, because it will be put into the Criminal Code for possibly one case in the 10 or 20 years since 1960.

At the same time, particularly if this law is passed, access will be destroyed for a segment of the population. Access will not be destroyed for us or for the ladies around this table. We and the ladies around this table will be able to find an abortion, as will our children. The ones whose access will be ruined are the ones who have a difficult time now.

We are not arguing with you over the right to life of a child at some point in the gestational cycle. What we are saying is, is this the way to do it? The potential evil of this law—and I do not like using that word since it is very emotive and charged—the bad consequences of this law really do outweigh, in my opinion, the potential good.

Senator Lynch-Staunton: Senator Spivak mentioned the aspirations for spouses and you mentioned consultation with family. Those were two expressions that came out in the discussion between the two of you. What are the rights of the father in this decision-making process? In a situation where two people enter into a partnership voluntarily and then the woman becomes pregnant and she decides, for very valid reasons for herself, that she does not want the child, does the father, who can assume at least a moral claim if not a physical or legal one on the child, not have any say in the decision that the woman has made not to have the child?

Dr. Carver: That is a very interesting question and I thought about it on the way in here. Clearly, the father does have a right. Clearly, the father does have an opinion and a very important role. What we are dealing with here is a vote where there can be a tie. I mean, there is no problem if both of them vote the same way. In some respects it is like a "sober second thought" in as much as someone has to make the decision, and when there is a tie there has to be a tie-breaker.

Senator Cools: Not in our case. When it is a tie, it is defeated. The tie itself is a decision-maker.

Dr. Carver: I will take you on outside, if you want.

Senator Lynch-Staunton: Please do not.

Dr. Carver: We would have some argument about whether or not that tie-breaker should be the father or the mother. I do not have any problem saying that the tie-breaker should be the mother just based on the pregnancy and also on the facts of life which are that her odds of being left on her own with those kids are high, and his odds are not very high.

[Traduction]

Vous avez dit que le Dr Morgentaler accepterait une loi interdisant l'avortement après 24 ou 28 semaines. Peut-être serait-ce une possibilité. Mais je vous demande: Que faisons-nous des anencéphaliques et de la femme qui veut mettre fin à ses jours parce qu'elle en porte un et qu'elle est enceinte de 28 ou 29 semaines? Par conséquent, est-il inscrit dans la loi qu'il ne peut y avoir d'avortement après 28 semaines sauf dans les cas où la vie de la mère est gravement menacée ou bien l'état du bébé est incompatible avec la vie? Toutefois, ce sera toujours dans le Code criminel et je me demande à quoi bon, car un seul cas aurait été visé dans ces 10 ou 20 ans depuis 1960.

Mais en même temps, et particulièrement si ce projet de loi est adopté, on aura anéanti l'accès pour toute une catégorie de la population. Ce n'est pas nous qui serons privées de l'accès, pas plus que les femmes autour de cette table. Nous, et les femmes autour de cette table, trouverons toujours le moyen d'avorter, de même que nos enfants. Celles que l'on privera de l'accès seront celles qui ont déjà des difficultés aujourd'hui.

Nous ne disputons pas le droit à la vie d'un enfant à quelque point de la gestation. Ce que nous disons, est-ce la bonne façon de procéder? Le mal qui peut résulter de cette loi—et je n'aime guère utiliser ce terme chargé émotivement—disons les conséquences pernicieuses de cette loi l'emportent largement, à mon sens, sur le bien qu'elle fera.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le sénateur Spivak a mentionné les aspirations des conjoints et vous avez parlé de consulter la famille. Ce sont deux expressions qui ont été employées dans l'échange entre vous deux. Quels sont les droits du père dans cette décision? Lorsque deux personnes deviennent volontairement partenaires, que la femme tombe enceinte et décide, pour des raisons personnelles tout à fait valides, qu'elle ne veut pas de l'enfant, est-ce que le père, qui peut revendiquer au moins un droit moral, sinon physique ou juridique sur l'enfant, n'a pas son mot à dire dans la décision de la femme?

Dr Carver: C'est une question très intéressante et j'y ai réfléchi en chemin, en me rendant ici. À l'évidence, le père a un droit. Il a manifestement une opinion à donner et un rôle très important à jouer. Nous parlons ici d'un vote où il n'y a pas de majorité. Je veux dire par là qu'il n'y a pas de problème si les deux votent de la même façon. En quelque sorte, c'est une «deuxième réflexion objective», en ce sens que quelqu'un doit prendre la décision et, lorsqu'il y a égalité, quelqu'un doit départager.

Le sénateur Cools: Pas dans notre cas. Lorsqu'il y a égalité, la proposition est rejetée. L'égalité des voix elle-même constitue une décision.

Dr Carver: on peut s'expliquer dehors, si vous voulez.

Le sénateur Lynch-Staunton: S'il vous plaît, non.

Dr Carver: On peut discuter de savoir si c'est le père ou la mère qui doit emporter la décision. Je n'ai aucune réticence à dire que ce devrait être la mère, rien que sur la base de la grossesse et de la maternité, et compte tenu également de la réalité qui veut qu'elle ait une forte probabilité de se retrouver seule avec ses enfants et que lui n'en a qu'une très petite.

[Text]

Senator Neiman: You have made the position very clear. I would like to ask a couple of questions. Have you seen this latest letter to all physicians from the Minister of Justice, Ms. Kim Campbell?

Dr. Carver: Tell us what she said.

Senator Neiman: I will provide you with a copy because it is a letter of six pages. It is a reassurance to all physicians and a redefinition or a reiteration of the principles that are supposed to be used as guiding principles for doctors.

As you know, the findings of this committee will reflect our individual opinions on a bill that does not represent perfection for anyone, as far as I can tell. Regardless of our private inclinations, we as a group are still trying to find if there are some alternatives that are better and what they should be.

If we were to agree to a bill such as this, one consideration might be whether there should be an amendment requiring the consent of the Attorney-General of Canada before any prosecution can be made, which apparently would satisfy a few people. By and large, my concern is will such an amendment in any way reassure either the woman involved or the physician involved?

I am sorry you have not received this document before now, but it elaborates in some detail the statements that the minister has made. Do you feel that this type of direction from the minister would in any way reassure physicians sufficiently that we would not have cause to worry about unequal access?

Dr. Carver: There has been some response to that already from outside. It is difficult to speak for those doctors, but my understanding is that most of them are not overwhelmingly reassured by what the minister has stated. The problem for us at this table is that such a statement does not deal with the type of concerns raised by Dr. Labrosse earlier, or the very notion that a woman is not competent to make this decision in conjunction with her husband and her family. The doctor must document the procedure and make sure that he has enough information so that, should an action be brought, he can defend himself. If one really believed that no one would be charged, then what is the point of this bill? It is very difficult to come to grips with the tightening-up process and whether it would work. I think doctors are spooked at the moment.

Senator Cools: And they should be.

Dr. Carver: They should be in the sense that there is no doubt in my mind that doctors will be charged. The Minister of Justice may do something to prevent frivolous charges, however "frivolous" is defined, but I do not know to what extent the situation can be controlled. I was intrigued when people in Ontario started to talk about declaring the law non-enforceable. The government is stating that it cannot be declared unenforceable before it is passed, and it does not exist.

Senator Fairbairn: It will not stop the harassment.

Dr. Carver: It will not stop the harassment, that is quite true.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Vous avez très bien expliqué votre position. J'aimerais vous poser quelques questions. Avez-vous lu cette lettre récente adressée à tous les médecins par la ministre de la Justice, M^{me} Kim Campbell?

Dr Carver: Dites-nous ce qu'elle écrit.

Le sénateur Neiman: Je vous en remettrai une copie car c'est une lettre de six pages. Elle cherche à rassurer tous les médecins, en redéfinissant ou en répétant les principes qui sont censés guider les médecins.

Comme vous le savez, nous avons nos opinions personnelles ici à ce comité, et nous sommes confrontés à un projet de loi que nul ne considère comme parfait, pour autant que je puisse voir. Quelle que soit notre inclination personnelle, en tant que groupe nous cherchons encore une solution meilleure et nous nous demandons ce qu'elle pourrait être.

Une possibilité, si l'on adoptait un projet de loi tel que celui-ci, serait d'y inscrire une disposition exigeant le consentement du Procureur général du Canada avant qu'aucune poursuite puisse être intentée, et cela pourrait satisfaire quelques-uns. Est-ce qu'une telle disposition rassurerait un peu la femme concernée ou le médecin concerné?

Je suis sûr que vous n'avez pas eu encore ce document, mais il explique de façon assez détaillée les déclarations faites par le ministre. Est-ce que ce genre d'assurance de la part du ministre calmerait suffisamment les craintes des médecins pour qu'il n'y ait plus à s'inquiéter de l'accès inégal?

Dr Carver: Je pense qu'il y a déjà eu quelques réactions à cette lettre. Je ne peux parler au nom de ces médecins, mais j'ai cru comprendre qu'ils ne sont pas terriblement rassurés par ce que le ministre a dit. Le problème pour nous, à cette table, est que cela ne change rien aux préoccupations exprimées par le D^r Labrosse, ni à la notion même voulant qu'une femme ne soit pas compétente pour prendre cette décision en conjonction avec son mari et sa famille. Le médecin devra quand même établir une documentation et veiller à ce qu'il dispose de suffisamment de données pour se défendre au cas où une poursuite serait engagée contre lui. Si quelqu'un pense vraiment que nul ne sera inculpé, alors à quoi sert cette loi? Il est bien difficile de savoir quelles seront les conséquences de ce tour de vis juridique. Je pense que, pour le moment, les médecins ont peur.

Le sénateur Cools: A juste titre.

Dr Carver: A juste titre, en ce sens qu'il ne fait aucun doute à mes yeux qu'il y aura des poursuites en justice. Le ministre de la Justice peut peut-être prévenir les accusations «à la légère», quelle que soit la définition que l'on donne à cette notion, mais je ne sais pas dans quelle mesure il pourra contrôler la situation. Cela m'a intriguée que l'on ait commencé à parler de déclarer la loi inapplicable. Le gouvernement dit qu'on ne peut la déclarer inapplicable avant qu'elle n'existe, c'est-à-dire avant qu'elle ne soit adoptée.

La sénatrice Fairbairn: Cela ne mettra pas fin au harcèlement.

Dr Carver: C'est vrai, cela ne mettra pas fin au harcèlement.

[Text]

Senator Neiman: In your medical practices when you have interviewed these women and made decisions, or helped them make decisions, do you detail the reasons and the background? This morning we heard some testimony of one blatantly bad example where "social psychological problem" was written down, and that was it. As good practitioners, do you feel that you must record a fairly detailed history of what you have done by way of consultation and information provided to the patient? Do you detail that to any great extent?

Dr. Kilbertus: I treat it as I would any other medical problem that comes to me. I keep well-documented charts because that is a legal requirement. I would say the overall standard of chart documentation is extremely variable, as you consult the College of Physicians and Surgeons. Perhaps I am even more inclined to chart more carefully in this instance because of the whole legal underpinning to the issue. Although I would like to believe that I chart equally well on all occasions, in this instance I would perhaps be even more vigilant in my charting. I cannot speak for everyone and there is a huge variability.

Senator Neiman: The minister has indicated that if this bill does not pass, the government does not intend to bring in another bill, and therefore we will operate the way we have been operating for the last few years.

It is obvious that the facilities for assistance and counsel before and after, or even during bringing a fetus to term are totally inadequate. Do you feel there is a role for the medical profession at, for example, the provincial level to put more pressure upon governments to provide these facilities? If not, then who should be putting this pressure on at the provincial level, if you regard that as the appropriate place, to deal with any matters relating to abortion?

Dr. Kilbertus: There is not enough attention given to any matters relating to women's reproductive health, whether that has to do with abortion, contraception, family planning, childbirth and/or post-partum. It is another dilemma not unlike this one in that you can put into place women's clinics that will end up being run by women doctors with women nurses for women, and they will be wonderful, sympathetic and so on. However, there is a problem that they will split off women and women's health from the rest of the family. As general practitioners, we do not want to do that.

We wish that doctors gave better care to women. There is an irony here. A doctor in the previous group was talking about the 30 seconds, if you are lucky, that anyone gives to the pre-abortion situation. The pre-natal situation is not much different. There are doctors who churn women through pre-natal care at the very time when a woman should be learning and understanding about the baby in her belly. You get five minutes, if you are lucky. You are in, you are weighed, your heart is listened to, and goodbye. No one counsels you or spends any time. Doctors come in to catch babies at birth. They do not sit with women through labour. They do not know what labour is all about.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Dans votre cabinet médical, une fois que vous avez discuté avec la patiente et qu'une décision a été prise, ou que vous l'avez aidée à prendre une décision, est-ce que vous en consignez les raisons et le contexte? Ce matin on nous a cité un mauvais exemple flagrant où le dossier portait juste la mention «problème social psychologique», c'est tout. En tant que bon médecins, vous sentez-vous tenus de faire une relation relativement détaillée des consultations et des renseignements fournis par la patiente? Tenez-vous des dossiers détaillés à cet égard?

Dr Kilbertus: Je les traite comme n'importe quel autre problème médical qui m'est soumis. Je tiens des dossiers très étoffés, car la loi l'exige. Les normes prévues par l'Ordre des médecins et chirurgiens sont toutefois extrêmement floues. Pour ma part, j'ai tendance à établir un très bon dossier dans ce genre de cas, vu les conséquences judiciaires qui peuvent résulter. J'aime croire que je prends le même soin dans tous les cas, mais en l'occurrence je fais preuve d'une vigilance peut-être encore plus grande. Évidemment, je ne peux parler que pour moi et les variations d'un médecin à l'autre sont très importantes.

Le sénateur Neiman: La ministre a fait savoir que si le projet de loi n'est pas adopté, le gouvernement n'en introduira pas d'autre et que la situation restera ce qu'elle est depuis quelques années.

Il est évident que les services d'aide et de conseil avant et après, ou même pendant la grossesse, sont totalement insuffisants. Pensez-vous qu'il y ait la possibilité pour la profession médicale, par exemple au niveau provincial, d'exercer davantage de pressions sur les pouvoirs publics pour que ces services soient offerts? Qui devrait faire pression sur le niveau provincial, si vous considérez que c'est lui qui a compétence en matière d'avortement?

Dr Kilbertus: On n'accorde pas assez d'attention à toute la santé reproductive des femmes, qu'il s'agisse d'avortement, de contraception, de planification familiale, de grossesse et(ou) d'aide après l'accouchement. C'est un autre dilemme assez semblable à celui-ci, car vous pouvez créer des cliniques pour femmes, qui finiront par être gérées par des médecins femmes et des infirmières, qui seront d'un dévouement merveilleux etc. Toutefois, c'est un problème car on en viendra ainsi à séparer les femmes et leur santé du reste de la famille. En tant que médecins généralistes, ce n'est pas ce que nous souhaitons.

Nous souhaitons que les médecins soignent mieux les femmes. Il y a là une ironie. Le médecin du groupe précédent déplorait les 30 secondes consacrées à l'examen d'un dossier avant l'avortement. Mais la situation dans le cas d'un accouchement n'est guère différente. Il y a des médecins qui font défiler les femmes à toute allure dans les consultations prénatales, alors qu'il faudrait leur parler et les familiariser avec le bébé dans leur ventre. Si elles ont de la chance, elles ont droit à cinq minutes. On les fait entrer, on les pèse, on ausculte le cœur et au revoir. Nul ne donne de conseils ni de son temps. Les médecins arrivent et attrapent les bébés au vol à l'accouchement. Ils n'assistent pas les femmes pendant le travail. Ils ne savent même pas ce que c'est que le travail.

[Text]

In all areas there are serious problems. It is a provincial matter. I worked for the Department of National Health and Welfare some years ago. It would be nice to see guidance and leadership at the federal level for a real focus on women's health care.

We talk about declining population. We are worried about it, so we bring more immigrants in instead of turning our attention to the question of how do we make women having children and raising children something that society supports by putting its money where its mouth is, showing some leadership and setting standards. However, the federal government does not do that nor does the Department of National Health and Welfare, in my opinion.

The Chairman: You have just now received the minister's letter. While it would be silly to ask you to respond now, when you take it away with you, I would ask you, either collectively or individually, let us have a response to that letter in some fashion. That would be helpful to us.

Senator Haidasz: We in this committee are charged with judging this law. To do so, we have to have informed judgment. We have heard from many witnesses. Expert witnesses, such as Professor Lejeune from Paris, told the legislative committee that life begins at conception and is human life. You are well aware that we, as legislators, are bound to take into consideration the principles of fundamental justice; we also have to take into consideration the Supreme Court of Canada decisions, as well as other court decisions.

The *Morgentaler* decision did not say that women had an unconditional right to abortion under the Charter. All five justices comprising the majority decision—including Madam Justice Wilson—acknowledged that the interests of the fetus were deserving of constitutional recognition under section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and that it is the state's interest to protect the fetus. Do you agree that the woman does not have an unconditional right to an abortion? Do you believe that the state does have a genuine interest in protecting the fetus at some time in its life?

Dr. Kilbertus: Yes.

Senator Haidasz: Would you believe that it is a principle of fundamental justice to respect life at all its stages, even from conception?

Dr. Kilbertus: No, I do not define it as life from conception.

Senator Haidasz: What do you define it as?

Dr. Kilbertus: I define it as a sperm and an egg that got together. To get into a religious and moral argument, I do not believe—

Senator Haidasz: This was a medical fact given during testimony at the legislative committee studying Bill C-43. Professor Lejeune, a Nobel laureate and geneticist from the University of Paris, stated that life begins at conception; it is human life and, therefore, that human life should be respected and protected.

Dr. Kilbertus: You are trying to push me into a position of either admitting that it is or is not human life. In a sense, that

[Traduction]

Il y a des problèmes graves dans tous les secteurs. C'est une affaire provinciale. J'ai travaillé pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social il y a quelques années. Il serait bon de voir des initiatives au niveau fédéral afin que l'on accorde davantage d'attention à la santé des femmes.

On parle du déclin démographique. On s'en inquiète et l'on fait venir davantage d'immigrants, au lieu de se demander comment on peut aider les femmes à avoir des enfants et à les élever, rôle socialement utile, en consacrant des ressources à cet objectif déclaré et en prenant des initiatives. Toutefois, le gouvernement fédéral ne fait rien de tel, pas plus que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, à mon avis.

Le président: Vous venez juste de prendre connaissance de la lettre du ministre. Il serait idiot de vous demander d'y répondre maintenant, mais j'aimerais que vous nous donniez votre avis ultérieurement, collectivement ou individuellement. Cela nous serait utile.

Le sénateur Haidasz: Nous, à ce comité, avons pour mission de juger ce projet de loi. Nous ne pouvons le faire que sur la base des avis que l'on nous donne. Nous avons entendu maints témoins. Des experts, comme le professeur Lejeune de Paris, ont indiqué au Comité législatif que la vie commence à la conception, que le fœtus est un être humain. Vous savez bien que nous, législateurs, devons prendre en compte les principes de la justice fondamentale, de même que les jugements de la Cour suprême du Canada et des autres tribunaux.

Le jugement dans l'affaire *Morgentaler* ne disait pas que les femmes ont un droit inconditionnel à l'avortement, en vertu de la Charte. Les cinq juges souscrivant à la décision majoritaire—y compris M^{me} le Juge Wilson—ont indiqué que le fœtus a droit à la protection constitutionnelle aux termes de l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés et qu'il est dans l'intérêt de l'État de protéger le fœtus. Admettez-vous que la femme n'a pas le droit inconditionnel à l'avortement? Pensez-vous que l'État ait un intérêt véritable à la protection du fœtus à quelque stade de sa vie?

Dr Kilbertus: Oui.

Le sénateur Haidasz: Pensez-vous que ce soit un principe de la justice fondamentale que de respecter la vie à tous ses stades, même dès la conception?

Dr Kilbertus: Non, je ne dirais pas que la vie commence à la conception.

Le sénateur Haidasz: De quoi s'agit-il alors?

Dr Kilbertus: D'un spermatozoïde et d'un ovule qui ont fusionné. Je ne pense pas qu'un débat religieux et moral...

Le sénateur Haidasz: Cela a été présenté comme un fait médical devant le Comité législatif examinant le projet de loi C-43. Le professeur Lejeune, Prix Nobel et généticien de l'Université de Paris, a déclaré que la vie commence à la conception, qu'il s'agit d'une vie humaine et que, par conséquent, cette vie doit être respectée et protégée.

Dr Kilbertus: Vous essayez de m'acculer à dire s'il s'agit d'une vie humaine ou non. D'une certaine façon, cela n'a rien à

[Text]

is totally irrelevant. If indeed you believe what the good doctors who preceded us believed, which is precisely what you have just said, then the correlate of that is to force all women to carry to term, irrespective of whether they feel capable or incapable of bearing, having or raising a child. Then you produce a situation very much like Margaret Atwood's "*The Handmaid's Tale*."

Essentially what you have is compulsory pregnancy. You have women being forced to do something, not because they were frivolous and careless—

Senator Haidasz: Nobody is advocating compulsory pregnancy. That is a decision between a male and a female during the act.

Dr. Kilbertus: What about rape and incest?

Senator Haidasz: I am talking about coitus.

Dr. Kilbertus: Intercourse.

Senator Haidasz: No one is forcing a man and woman to perform coitus.

Dr. Gauthier: Are you saying that no one forces a man or a woman to have coitus against their will?

Senator Haidasz: No, I did not say that. I said pregnancy is a result of coitus.

Dr. Kilbertus: Not always. There is also artificial insemination.

Senator Haidasz: Yes, of course. Thank you for reminding me.

We are asked to be like King Solomon. We have to decide whether our laws are according to principles of fundamental justice.

The Acting Chairman (Senator Neiman): Senator Haidasz, do you wish to put another question to the witnesses? We are almost out of time.

Senator Haidasz: Do you realize that we, as legislators, are supposed to legislate according to the principles of fundamental justice and the decisions of the Supreme Court of Canada and other courts of this land? They have said that, at a certain point in the life of a fetus, the state has an interest in protecting that fetus. Do you agree with that?

Dr. Kilbertus: I agree with that in part. I do not think it is a terrible idea that the state should have some interest. However, I also think that you can trust women and doctors to protect the right of the fetus. However, by insisting on such matters being in the Criminal Code, you are saying by definition that you do not trust women and doctors. The difficulty is that the law then moves backwards in time to early pregnancy, middle pregnancy, late pregnancy, and it becomes a witch hunt, which is what the law in its present form would do by harassing doctors and women, either through the legal system or through the right to life.

Senator Haidasz: I do not think we should trust all doctors and all women at all times. Some pregnant women have had abortions for the second, third and fourth time. According to

[Traduction]

voir. Si vous pensez effectivement, comme les bons médecins qui nous ont précédés—et c'est précisément ce que vous venez de dire—pour être logique vous devez contraindre toutes les femmes à mener une grossesse à terme, peu importe qu'elles se sentent capables ou incapables d'enfanter ou d'élever un enfant. Vous avez alors une situation très similaire à celle du roman *Handmaid's Tale* de Margaret Atwood.

Cela revient, essentiellement, à la grossesse obligatoire. Vous contraignez les femmes à faire quelque chose, non pas parce qu'elles se sont montrées frivoles et imprudentes...

Le sénateur Haidasz: Nul ne préconise la grossesse obligatoire. C'est une décision prise par un homme et une femme pendant l'acte sexuel.

Dr Kilbertus: Et les cas de viol et d'inceste?

Le sénateur Haidasz: Je parle du coït.

Dr Kilbertus: De rapports sexuels.

Le sénateur Haidasz: Nul ne force un homme et une femme à commettre l'acte sexuel.

Dr Gauthier: Dites-vous que nul ne force un homme ou une femme à avoir un rapport sexuel contre leur volonté?

Le sénateur Haidasz: Non, je n'ai pas dit cela. J'ai dit que la grossesse résulte du coït.

Dr Kilbertus: Pas toujours. Il y a aussi l'insémination artificielle.

Le sénateur Haidasz: Oui, bien sûr. Merci de me le rappeler.

On nous demande d'être comme le roi Salomon. Nous devons décider si nos lois sont conformes aux principes de la justice fondamentale.

Le président suppléant (sénateur Neiman): Sénateur Haidasz, avez-vous une autre question à poser aux témoins? Notre temps est presque écoulé.

Le sénateur Haidasz: Vous rendez-vous compte que nous, législateurs, sommes censés légiférer conformément aux principes de la justice fondamentale et aux décisions de la Cour suprême et d'autres tribunaux canadiens? Ils ont jugé qu'à un certain stade de la vie du fœtus, l'État se doit de protéger celui-ci. Êtes-vous d'accord avec cela?

Dr Kilbertus: Oui, en partie. Je ne considère pas comme une excellente chose que l'État ait son mot à dire. Toutefois, je pense que l'on peut faire confiance aux femmes et aux médecins pour protéger les droits du fœtus. En inscrivant l'avortement dans le Code criminel, vous dites, par définition, que l'on ne peut faire confiance aux femmes et aux médecins. La difficulté, c'est que la loi, alors, recule dans le temps, et vise le début de la grossesse ou son milieu et non plus seulement la fin, et le tout se transforme en chasse à la sorcière, ce qui est exactement ce que fait le projet de loi en sa forme actuelle, en harcelant les médecins et les femmes, soit par le biais du système judiciaire, soit par le biais du mouvement pro-vie.

Le sénateur Haidasz: Je ne pense pas que l'on puisse faire confiance à tous les médecins et à toutes les femmes en tout temps. Certaines femmes enceintes en sont à leur deuxième, troisième et quatrième avortement. Selon Statistique Canada,

[Text]

StatsCan, in 1987, 11,500 women had abortions for the second, third and fourth time.

Dr. Kilbertus: I accept that number. What do you think that you would have gained by forcing those women who did not want to have those children to carry them to term?

Senator Haidasz: I am here to hear your opinions and to question witnesses. You are not here to question me.

Dr. Kilbertus: I am sorry.

Dr. Gauthier: Restricting your decision to that as the only principle will lead you to difficulty. If you look at the broader context of wishing to have the best conditions to protect all people at all stages, you will see other crimes that more merit litigation.

It is a crime that, in this city, children go to bed hungry every night. Unfortunately, we do not have anyone we can pursue. In order to protect these beings that we want and value so much, we are going after people who are not capable of providing that sustenance instead of going after the root source. This law will not address and will not provide for those people. It will not guarantee their rights because we, as a society, are unable to uphold them, as yet.

Senator Haidasz: Do you mean to say that killing a live, pre-born child is not a crime?

Dr. Gauthier: I am saying that there are crimes more meretricious. I am not saying it is not a crime and I am not saying it is a crime. It is a point that will lead us nowhere in this discussion. I suggest you look at it in the broader context. If your reason for protecting that being is because you really care about that being, then society has other laws it needs to enforce which are already in place. In other words, we also care about those babies, but we do not think that this is a solution to that problem.

We have children dying unnecessarily in this country because they have not been immunized. That is a passive form of murder in a sense. We could argue the situation *ad nauseam*, and we do not have time to do that.

The Acting Chairman (Senator Neiman): Senator Hatfield will be our last questioner.

Senator Hatfield: You said in your opening remarks that adoption is not a favoured choice. I would like you to elaborate on that.

Your position is that the decision the woman has to make is whether or not she can bring up the baby in the best possible way. Is that an idea that originates with you or is it one that has been elaborated on? Are there any writings on that issue?

Dr. Kilbertus: To answer your question regarding adoption, that is not an opinion on my part; it is a reality.

When I first started my practice 20 years ago, quite a number of women came to me and told me that they had given up babies for adoption some years before because they were unmarried at the time they got pregnant, and so on. It was an acceptable thing to do at that time probably because it was

[Traduction]

en 1987, 11 500 femmes ont eu leur deuxième, troisième et quatrième avortement.

Dr Kilbertus: J'accepte ce chiffre. Que pensez-vous gagner en contraignant ces femmes, qui ne veulent pas avoir ces enfants, à les porter à terme?

Le sénateur Haidasz: Je suis là pour écouter vos opinions et poser des questions aux témoins. Ce n'est pas à vous de m'en poser.

Dr Kibertus: Je suis désolée.

Dr Gauthier: Si vous limitez votre décision à ce seul principe, vous aurez des difficultés. Si vous ouvrez la perspective et songez à instaurer les meilleures conditions pour protéger tout le monde à tous les stades, vous trouverez d'autres crimes qui méritent beaucoup plus d'être sanctionnés.

C'est un crime que, dans cette ville, des enfants aillent se coucher en ayant faim tous les soirs. Malheureusement, nous n'avons personne que nous pouvons poursuivre pour cela. Pour protéger ces êtres que nous voulons et chérissons tant, nous nous en prenons à des personnes qui ne sont pas capables de leur assurer le bien-être, au lieu de nous en prendre à la cause véritable. Cette loi ne règlera pas ce problème et n'aidera en rien ces personnes. Elle ne garantira pas leurs droits, car notre société est encore incapable de les assurer.

Le sénateur Haidasz: Voulez-vous dire que de tuer un enfant avant sa naissance n'est pas un crime?

Dr Gauthier: Je dis qu'il y a des crimes plus condamnables. Je ne me prononce pas sur la question de savoir si c'est un crime ou non. Ce débat ne nous conduira nulle part. Il faut regarder le contexte plus large. Si la raison pour laquelle vous voulez protéger cet être est parce que vous vous souciez de son bien-être, alors il faudra appliquer aussi d'autres lois qui existent déjà. En d'autres termes, nous nous soucions également de ces bébés, mais nous ne pensons pas que cette mesure soit une solution au problème.

Nous voyons des enfants mourir inutilement dans notre pays parce qu'ils n'ont pas été vaccinés. C'est là une forme de meurtre passif, d'une certaine façon. On pourrait en discuter jusqu'à la nausée, et nous n'avons pas le temps de le faire.

Le président suppléant (sénateur Neiman): Le sénateur Hatfield sera le dernier intervenant.

Le sénateur Hatfield: Vous avez dit dans vos remarques liminaires que l'adoption n'est pas l'option préférée. J'aimerais que vous nous expliquiez cela.

Selon vous, la décision que doit prendre la femme est de savoir si elle pourra élever l'enfant ou non de la meilleure façon possible. Est-ce là une idée personnelle ou bien quelque chose de documenté? Y a-t-il des études là-dessus?

Dr Kilbertus: Pour répondre à votre question concernant l'adoption, cela n'est pas une opinion personnelle, c'est la réalité.

Lorsque j'ai commencé à exercer il y a 20 ans, j'ai connu pas mal de femmes qui m'ont dit avoir donné leur bébé à adopter plusieurs années auparavant, car elles n'étaient pas mariées lorsqu'elles sont tombées enceintes, etc. C'était alors une chose considérée comme acceptable, car il était inacceptable d'être

[Text]

unacceptable to be a single mother, particularly an adolescent mother. For reasons which I cannot explain to you and which do not make me happy, I can simply tell you that almost no adolescents or women give up babies for adoption.

I was not using this as a threat or a promise. I was telling you that that is the reality of today. It is a sad reality because there are many women incapable of having children who would do great justice by these children. However, the mothers do not give them up, which is why we have a vested interest in ensuring that any woman who does carry to term is as capable as she can be, with or without a spouse, to raise that child, and not just to bear it.

Your other question had to do with the opinion that having an abortion is not a medical decision, but that it has something to do with life and how one lives and raises kids. I cannot imagine on what other basis one would decide to have a child other than to say, "I am in a position to want one, love one and raise one." To me that is the only way you can guarantee quality of life. I cannot give you any references.

The Chairman: I should like to thank the witnesses for being able to appear before us on short notice. We appreciate your presentation. We look forward to a response to the minister's letter, if you feel so inclined.

Honourable senators, pursuant to the motion made in the committee on October 25, I wrote to the Attorneys General of all of the provinces. Only the Attorney General of Ontario responded, advising that the Minister of Health and the minister responsible for the Status of Women would appear before our committee.

There will be no further meetings of the committee until matters are more settled in the chamber. The steering committee will meet from week to week to see how we are progressing, and we will report back to all members of the committee.

Senator Spivak: When you say there will be no further meetings, you must have a good reason. Are we going to have time to complete all the areas that we said we wanted to look at when we began this study? I realize that we do have a deadline.

Senator Haidasz: What is the deadline?

Senator Spivak: There is Christmas; there is the adjournment of the Senate.

Senator Haidasz: But there is 1991.

The Chairman: The question was directed to me. This committee wants to cover all of those areas we proposed to cover. We are masters of our own destiny.

Senator Haidasz: So there is no deadline to our study?

The Chairman: That is not what I said. I said we will cover all those matters we said we wanted to cover.

Senator Haidasz: Which matters are you referring to, Mr. Chairman?

The Chairman: The committee met on several occasions and covered a broad range of issues that it wanted to cover.

[Traduction]

une mère célibataire, particulièrement une fille-mère. Je peux vous dire simplement qu'aujourd'hui presque aucune adolescente ou femme ne donne son bébé à adopter, pour des raisons que je ne puis vous expliquer et que je déplore.

Ce n'était pas du tout de ma part une menace ou une promesse. Je vous décrivais simplement la réalité d'aujourd'hui. C'est triste, car il y a beaucoup de femmes qui ne peuvent avoir d'enfants et qui les rendraient très heureux. Toutefois, les mères ne les abandonnent plus, c'est pourquoi il nous incombe de veiller à ce que toute femme qui mène une grossesse à terme soit capable de l'élever, au mieux de ses possibilités, avec ou sans conjoint.

Votre autre question portait sur l'opinion voulant qu'il ne s'agit pas d'une décision médicale, mais d'une décision intéressant le mode de vie, c'est-à-dire de savoir comment mener sa vie et élever des enfants. Je ne peux imaginer d'autre fondement à la décision de faire un enfant que de se dire: «J'ai envie d'un enfant, je suis en mesure de l'aimer et de l'élever». Pour moi, c'est la seule façon de garantir une certaine qualité de vie. Je ne peux vous donner d'autres références.

Le président: Je veux remercier les témoins d'avoir accepté de comparaître à si bref préavis. Nous avons apprécié votre exposé. Nous attendons votre réponse à la lettre du ministre, si vous voulez bien nous la donner.

Honorables sénateurs, conformément à la motion adoptée lors de la séance du 25 octobre, j'ai écrit au Procureur général de toutes les provinces canadiennes. Un seul m'a répondu—celui de l'Ontario—nous informant que le ministre de la Santé et ministre responsable de la Condition féminine comparaitrait devant notre comité.

Il n'y aura pas d'autre réunion du comité jusqu'à ce que les choses se calment un peu en Chambre. Le comité directeur se réunira de semaine en semaine pour voir l'évolution de la situation et nous ferons rapport à tous les membres du comité.

Le sénateur Spivak: Lorsque vous dites qu'il n'y aura pas d'autre réunion, il doit y avoir une bonne raison. Aurons-nous le temps d'étudier tous les points sur lesquels nous disions vouloir nous pencher au début? Je sais que nous avons une échéance.

Le sénateur Haidasz: Quelle est l'échéance?

Le sénateur Spivak: Il y a Noël, il y a l'ajournement du Sénat.

Le sénateur Haidasz: Mais il y a l'année 1991.

Le président: La question s'adressait à moi. Notre comité veut couvrir tous les points que nous avons retenus. Nous sommes maîtres de nos travaux.

Le sénateur Haidasz: Il n'y a donc pas de date limite à notre étude?

Le président: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que nous couvririons tous les points que nous avions prévus.

Le sénateur Haidasz: De quels points parlez-vous, monsieur le président?

Le président: Le comité s'est réuni à plusieurs reprises et a couvert un vaste éventail de questions qu'il voulait aborder.

[Text]

Senator Haidasz: For example?

The Chairman: The committee wanted to cover Charter issues, the Canada Health Act, constitutional issues, the doctors' question, the question of whether having this bill is better than having no bill, and matters like that. When the committee dealt with those matters, it was not a steering committee, as you erroneously described yesterday in the chamber. The full committee sat and made those decisions.

Senator Haidasz: At that full committee I said we should also study the ethical, sociological and scientific aspects of this bill.

The Chairman: The committee has not agreed to do that.

Senator Haidasz: We had not voted to that effect.

Senator Neiman: We do not vote, Senator Haidasz. We take a consensus.

Senator Haidasz: You have not taken my consensus into consideration.

Senator Neiman: It is a consensus of the committee.

Senator Haidasz: I am a regular member of the committee, so my consensus should count.

Senator Neiman: A consensus is formed by several people.

Senator Haidasz: I am part of the several people and I gave you my views. My views should count also.

Senator Spivak: Mr. Chairman, when we deal with the doctors' issues and the constitutional issues, we will hear more about the scientific, ethical and moral questions. So we are covering that.

Senator Haidasz: Do you agree with what Senator Spivak just said?

Senator Neiman: We want to hear from a full range of people. In my view, we do not need to hear from every possible person, although we are going to have several groups that represent one point of view or another point of view. At some point in 1991, if it has to be, and I would hope we would not go beyond 1991, we are going to have to say that we have heard a full range of views.

Senator Haidasz: Including the ethical, scientific and sociological ramifications of this bill. I have a point of order that I should like to raise. I think the Physicians for Life should receive the letter from the Minister of Justice.

The Chairman: Absolutely.

Senator Haidasz: But they have not received one.

The Chairman: That was not to be prejudicial to them.

Senator Haidasz: I am just making a point.

The Chairman: I believe they are just getting a copy now.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Par exemple?

Le président: Le comité voulait se pencher sur les questions intéressant la Charte, la Loi canadienne sur la santé, les questions constitutionnelles, la question des médecins, la question de savoir si ce projet de loi vaut mieux que l'absence de toute loi, des choses de ce genre. Lorsque le comité a traité de ces points, il n'était pas en comité directeur, ainsi que vous l'avez dit faussement en Chambre hier. C'est le comité plénier qui siégeait et qui a pris cette décision.

Le sénateur Haidasz: Au comité plénier, j'ai dit que nous étudierions également les aspects éthiques, sociologiques et scientifiques de ce projet de loi.

Le président: Le comité n'y a pas consenti.

Le sénateur Haidasz: Il n'y a pas eu de vote à cet effet.

Le sénateur Neiman: Nous ne votons pas, sénateur Haidasz. Nous décidons sur consensus.

Le sénateur Haidasz: Vous n'avez pas tenu compte de mon avis.

Le sénateur Neiman: C'était le consensus des membres du comité.

Le sénateur Haidasz: Je suis membre régulier du comité et mon avis devrait compter.

Le sénateur Neiman: Un consensus, c'est l'avis de plusieurs personnes.

Le sénateur Haidasz: Je fais partie de cette pluralité de personnes et je vous ai donné mon opinion. Mon opinion devrait compter également.

Le sénateur Spivak: Monsieur le président, lorsque nous traiterons des questions touchant les médecins et les questions constitutionnelles, nous aurons à traiter plus avant des questions scientifiques, éthiques et morales. Nous allons donc couvrir cela.

Le sénateur Haidasz: Êtes-vous d'accord avec ce que le sénateur Spivak vient de dire?

Le sénateur Neiman: Nous voulons entendre un éventail complet de points de vue. À mon sens, cela ne signifie pas que nous devons entendre chaque personne possible, encore que nous recevrons divers groupes qui présenteront un point de vue ou un autre. À un certain moment, en 1991 s'il le faut—et j'espère que nous ne dépasserons pas 1991—il nous faudra considérer que nous avons entendu un plein éventail de points de vue.

Le sénateur Haidasz: Y compris les ramifications morales, scientifiques et sociologiques de ce projet de loi. Je veux faire un rappel au Règlement. Je pense qu'il faudrait remettre la lettre du ministre de la Justice au groupe Physicians for Life.

Le président: Absolument.

Le sénateur Haidasz: Mais ils ne l'ont pas reçue.

Le président: Ce n'était pas intentionnel.

Le sénateur Haidasz: Je fais simplement la remarque.

Le président: Je pense qu'on est en train de leur distribuer une copie.

[Text]

Senator Haidasz: That is fine. Thank you. However, I have another point to raise. In order to help us to prepare good questions for the witnesses, I think that the clerk of the committee should have some help getting information to us about our witnesses, and I would hope that we could get such information at least a day in advance. I know it is difficult and that it is not the clerk's fault.

The Chairman: These are very unusual circumstances.

Senator Haidasz: I have been here for 33 years and I know it is difficult, but I would appreciate it if you could try to get the information to us at least a day before the witnesses appear so that we can read the briefs and try to formulate some questions.

The Chairman: All right.

Senator Haidasz: Thank you.

The Chairman: By the way, in response to that, you should have received a brief from our researcher on Physicians for Life.

Senator Haidasz: I got mine at 9:20 this morning.

Senator Neiman: I got mine yesterday.

The Chairman: So did I. We will attempt to deal with your concerns on that issue. We shall adjourn now.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: C'est bien. Je vous remercie. Autre chose encore. Pour nous aider à préparer de bonnes questions à poser aux témoins, je pense que le greffier du comité devrait nous distribuer des renseignements sur nos témoins et nous devrions les avoir au moins la veille. Je sais que c'est difficile et que ce n'est pas de votre faute.

Le président: Nous vivons des circonstances très inhabituelles.

Le sénateur Haidasz: Je suis ici depuis 33 ans et je sais que c'est difficile, mais j'apprécierais que l'on nous donne ces renseignements au moins la veille de la comparution des témoins, afin que nous puissions lire les mémoires et préparer quelques questions.

Le président: Très bien.

Le sénateur Haidasz: Je vous remercie.

Le président: A propos, en réponse à cela, vous auriez dû avoir un texte de notre documentaliste sur Physicians for Life.

Le sénateur Haidasz: J'ai eu le mien à 9 h 20 ce matin.

Le sénateur Neiman: J'ai eu le mien hier.

Le président: Moi aussi. Nous allons essayer de vous donner satisfaction. Je vais lever la séance.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Physicians for Life:

Dr. Deborah Zeni;
Dr. Carm Scime;
Dr. Andreas Nuyens;
Dr. André Lafrance.

De «Canadian Physicians for Life»:

D^r Deborah Zeni;
D^r Carm Scime;
D^r Andreas Nuyens;
D^r André Lafrance.

From the Canadian Physicians for Choice:

Dr. Cynthia Carver;
Dr. Josée Labrosse;
Dr. Frances Kilbertus;
Dr. Kathryn Gauthier.

De «Canadian Physicians for Choice»:

D^r Cynthia Carver;
D^r Josée Labrosse;
D^r Frances Kilbertus;
D^r Kathryn Gauthier.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Legal and
Constitutional
Affairs**

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Wednesday, December 19, 1990

**Issue No. 21
Complete Proceedings on:**

Bill C-92: An Act to amend the Northwest
Territories Act

First Proceedings on:

Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature therein and to repeal certain provisions thereof that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect

Third Proceedings on:

Consideration of the inquiry of the Honourable Senator Hastings on the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987

TWENTY-NINTH AND THIRTIETH REPORTS
OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires
juridiques et
constitutionnelles**

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mercredi 19 décembre 1990

**Fascicule n° 21
Unique fascicule concernant:**

Projet de Loi C-92: Loi modifiant la Loi sur les
Territoires du Nord-Ouest

Premier fascicule concernant:

Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement

Troisième fascicule concernant:

L'étude de l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitentiaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987

VINGT-NEUVIÈME ET TRENTIÈME RAPPORTS
DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Hon. Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Hon. Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hatfield
Castonguay	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hatfield
Castonguay	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Haidasz	Nurgitz
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, December 18, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Beaudoin, seconded by the Honourable Senator Tremblay, for the second reading of the Bill C-92, An Act to amend the Northwest Territories Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator Poitras, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 19, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Muir:

That the document entitled: “Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature therein and to repeal certain provisions thereof that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect”, tabled in the Senate on 15th February, 1990 (Sessional Paper No. 342-508), be referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, January 23, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the inquiry of the Honourable Senator Hastings, calling the attention of the Senate to the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of the right in 1987.

After debate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Hastings, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 décembre 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Beaudoin, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-92, Loi modifiant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur Poitras, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 19 juin 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Muir,

Que le document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement», déposé au Sénat le 15 février 1990 (document parlementaire n° 342-508), soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 janvier 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitentiaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

Après débat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Hastings, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 19, 1990
(26)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:40 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Neiman and Nurgitz. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Molgat.

In attendance: Ms. Mollie Dunsmuir and Ms. Marguerite Young, Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

(1) For Bill C-92

From the Department of Justice:

Mr. Warren John Newman, Legal Counsel, Human Rights Law.

(2) For the Document entitled: Proposal to correct certain anomalies . . .

From the Department of Justice:

Mr. Craig Lovgren, Legislative Counsel, Legislation Section

From the Department of Indian and Northern Affairs:

Mr. D. K. Goodwin, Assistant Deputy Minister, Lands, Revenues and Trusts;

Ms Sandra Ginnish, Registrar, Indian Registration and Band List Directorate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 19, 1990, proceeded to consider the Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature therein and to repeal certain provisions thereof that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect.

Mr. Goodwin made a statement and together with Ms. Ginnish, answered questions.

Mr. Lovgren made a statement and answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 18, 1990, proceeded to consider Bill C-92, an Act to amend the Northwest Territories Act.

Mr. Warren Jones Newman made a statement and answered questions.

It was agreed—That the Chairman report the Bill to the Senate without amendment.

The Committee proceeded to consider the inquiry of the Honourable Senator Hastings calling the attention of the Senate to the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 DÉCEMBRE 1990
(26)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 40, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Hatfield, Neiman et Nurgitz. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Molgat.

Présentes: M^{mes} Mollie Dunsmuir et Marguerite Young, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

(1) Au sujet du projet de loi C-92

Du ministère de la Justice:

M. Warren John Newman, conseiller juridique, Droits de la personne.

(2) Au sujet du document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, . . .»

Du ministère de la Justice:

M. Craig Lovgren, conseiller législatif, Section de la législation

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord:

Mr. D. K. Goodwin, sous-ministre adjoint, Terres, Revenus et fiducie;

M^{me} Sandra Ginnish, registraire, Direction de l'inscription et des listes de bande.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 juin 1990, le Comité poursuit l'examen des Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement.

Mr. Goodwin fait une déclaration et, avec M^{me} Ginnish, répond aux questions.

Mr. Lovgren fait une déclaration et répond aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 décembre 1990, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-92, Loi modifiant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest.

M. Warren Jones Newman fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu—Que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement.

Le Comité procède à l'examen de l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings attirant l'attention du Sénat sur l'érosion du droit d'accès aux institutions pénitentiaires dont les membres du Parlement ont joui de très longue date et sur la perte définitive de ce droit en 1987.

It was agreed, on division—That the Chairman report to the Senate thereon.

At 5:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu, à la majorité—Que le président fasse rapport de la question au Sénat.

À 17 h 10, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, December 20, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred the inquiry of the Honourable Senator Hastings calling the attention of the Senate to the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987, in obedience with the Order of Reference of Tuesday, January 23, 1990, considered the inquiry and now reports back.

Your Committee heard from the Commissioner of the Correctional Service of Canada and received independent legal counsel. Counsel advised that the most appropriate course was to confer the right of access to penitentiaries for Parliamentarians by an amendment to the *Penitentiaries Act*, and your Committee concurs in this advice.

Senator Hastings introduced Bill S-19, "*An Act to amend the Penitentiary Act to reinstate visitation privileges of Members of Parliament*," on November 14, 1990, and your Committee is supportive of his action.

Thursday, December 20, 1990

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRTIETH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-92, An Act to amend the Northwest Territories Act, has in obedience to the Order of Reference of Tuesday, December 18, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 20 décembre 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, à qui a été renvoyée la question de l'honorable sénateur Hastings attirant l'attention du Sénat sur l'érosion du droit que les parlementaires avaient depuis longtemps d'effectuer des visites dans les pénitenciers fédéraux et sur la perte de ce droit en 1987, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 23 janvier 1990, a examiné la question et présente son rapport.

Votre Comité a consulté le Commissaire du Service correctionnel du Canada ainsi qu'un conseiller juridique indépendant. D'après celui-ci, la mesure la plus appropriée consisterait à accorder aux parlementaires le droit d'accès aux pénitenciers en apportant une modification à la *Loi sur les pénitenciers*, et le Comité partage cet avis.

Le sénateur Hastings a présenté le projet de loi S-19, *Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires* le 14 novembre 1990, et le Comité y souscrit.

Le jeudi 20 décembre 1990

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TRENTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-92, *Loi modifiant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 18 décembre 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 19, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-92, to amend the Northwest Territories Act, met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill; to give consideration to the report of the subcommittee on proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada; to give consideration to a report to the Senate on the Inquiry of the Honourable Senator Hastings; and to discuss future business regarding Bill C-43, respecting abortion.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*), in the Chair.

The Chairman: We have a somewhat unusual agenda in that we will move a bit. We have someone who must get away, so instead of dealing with the item on the agenda, we will deal with the second item. We have with us, from the Department of Indian and Northern Affairs, Mr. D.K. Goodwin, Assistant Deputy Minister Lands, Revenues and Trusts; and Mr. Craig Lovgren, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice.

Senator Neiman, would you like to proceed with this?

Senator Neiman: If you look at draft three, at the bottom of page 7—and this is amendment No. 137 in our book—it states:

Clause 137 amends the *Statutory Instruments Act* to exclude membership rules established by bands and by-laws made by councils of bands from the application of the Act.

This was recommended by the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations in 1987. It states that:

These exclusions are presently authorized under the Statutory Instruments Regulations, and clause 137 would continue the existing exemptions and extend them to all membership rules and band by-laws, regardless of when they were established or made. This would ensure that no such rules and by-laws could be considered invalid for non-compliance with the requirements of the Statutory Instruments Act.

Senator Beaudoin was part of our subcommittee that went through these draft proposals. Our concern is that this does not come within the usual definition of an anomaly, or an archaism, or anything of that nature. It appears to have a little more substance to it. First, we were questioning exactly what it entailed; and, secondly, whether the bands or the Indian councils that would be affected by it had been consulted in any way. We felt that we needed an explanation.

The Chairman: Mr. Goodwin, you have heard the concerns of the subcommittee.

Mr. D.K. Goodwin, Assistant Deputy Minister, Lands, Revenues and Trusts, Department of Indian and Northern Affairs: I will give you further background on the issue, which puts a certain colour to the discussions that we have had, quite informally, with the Assembly of First Nations.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 19 décembre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-92, tendant à modifier la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le projet de loi, le rapport du sous-comité sur les propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada et un rapport au Sénat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings, de même que pour discuter des travaux futurs se rapportant au projet de loi C-43 concernant l'avortement.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous allons devoir bousculer notre ordre du jour. Comme quelqu'un doit partir, au lieu de commencer par la première question à l'ordre du jour, nous débiterons par la deuxième. Nous avons le plaisir d'accueillir M. D. K. Goodwin, sous-ministre adjoint, Terres, Revenus et Fiducie du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et M. Craig Lovgren, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice.

Sénateur Neiman, voulez-vous commencer?

Le sénateur Neiman: Si vous prenez l'avant-projet n° 3, au bas de la page 7—et dans notre livre, il s'agit de l'amendement n° 137—vous pouvez lire ceci:

L'article 137 modifie la Loi sur les textes réglementaires de façon à exclure les règles d'appartenance établies par les bandes et les règlements des conseils de bande de l'application de la Loi.

C'est ce que le Comité mixte de l'examen des règlements avait recommandé en 1987. Voici la suite:

Ces exclusions sont actuellement autorisées en vertu des règlements sur les textes réglementaires et l'article 137 maintiendrait les exemptions existantes et les étendrait à la totalité des règles d'appartenance et des règlements des bandes, peu importe la date à laquelle ils ont été établis. Ainsi, ces règles et règlements ne pourraient jamais être considérés invalides parce qu'ils ne sont pas conformes aux exigences de la Loi sur les textes réglementaires.

Le sénateur Beaudoin faisait partie de notre sous-comité qui a examiné ces propositions. Nous avons l'impression qu'il ne s'agit pas d'une anomalie, d'un archaïsme ou d'une incompatibilité, au sens habituel du terme. Cela semble un peu plus sérieux. Premièrement, nous voulons savoir exactement de quoi il s'agit et, deuxièmement, si les bandes ou les conseils indiens visés ont été consultés. Ces explications nous semblent nécessaires.

Le président: Monsieur Goodwin, vous avez entendu les objections du sous-comité.

M. D. K. Goodwin, sous-ministre adjoint, Terres, Revenus et Fiducie, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: Je vais vous donner des explications complémentaires qui résumeront les entretiens que nous avons eus, à titre officieux, avec l'Assemblée des Premières nations.

[Text]

In 1987 we attempted to deal with some of the concerns that you are now addressing—that is, with Bill C-122—through this particular action. I am not sure whether all members are familiar with that bill. Briefly, it was a bill to modify the Indian Act in such a way that band by-laws would not be subject to any provisions of the Statutory Instruments Act. It was an attempt to do what you are attempting to do today and, at the same time, an attempt to put in place a system that was more relevant to the Indian people. There would be a requirement for publication and posting of the by-laws in the community. That bill did not succeed. A combination of factors, including the running out of time at a particular period for the government, were involved.

We found quite early in the history of that bill that there was a degree of misunderstanding within quite a broad range of Indian communities across the country. The misunderstanding stemmed from the interpretation that the bill in some way would diminish the legal status of band by-laws under the Indian Act. In spite of the fact that we all understand quite clearly that that would not have been the case, the sense was well established in people's minds that, through the exemption from the Statutory Instruments Act and all its provisions, this would be so. We were never able to overcome that misconception and the bill died. There were three or four other minor bills at the time, including companion Bill C-123, which dealt with some provisions for the greater powers of Indian bands to manage their moneys, and so on, and Bill C-122 went by the wayside.

Given the significance of the two-year period that we are dealing with here; namely, from 1985 to 1987 for intoxicants, by-laws and membership codes, it is good that this recommendation has come to where it has today.

I have had informal discussions with the Assembly of First Nations. I can say quite candidly that it would not be possible to expect an open endorsement of this amendment simply because there remains this concern—that is, misinterpretation—that by exempting the by-laws from the Statutory Instruments Act there would be this diminution of the band by-laws. In 1987 that was already done, so we are talking about that window of two years from 1985 to 1987. Even then it was an oversight that Bill C-31 went through.

That is the background. I have spoken informally with a number of Indian leaders across the country. They are aware of it. They certainly understand the downside of particularly the membership rules and the bands' membership codes not standing up to the scrutiny of the courts. My personal judgment is that they are confident that this is the correct way to go, but by the same token there is a degree of politicization around the issue. That is where it stands.

Senator Neiman: Is there a particular concern on the part of the Indian women or the women who have been affected under Bill C-31 in applying for membership?

Mr. Goodwin: To my knowledge the answer is no, but Sandy Ginnish is here with me today. She is the Indian Registrar. I should like to ask Ms. Ginnish to give you a word or two about that. It is not a directly associated issue, but, because of those

[Traduction]

En 1987, nous avons cherché à régler certains des problèmes que vous soulevez, dans le cadre du projet de loi C-122. Je ne sais pas si tous les membres du comité connaissent ce projet de loi. En deux mots, il visait à modifier la Loi sur les Indiens de façon à ce que les règlements des bandes ne soient pas assujettis aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires. Il visait à faire ce que vous cherchez à réaliser aujourd'hui ainsi qu'à mettre en place un système mieux adapté aux Indiens. Les règlements devaient être publiés et affichés dans la communauté. Ce projet de loi n'a pas été adopté à cause de plusieurs facteurs dont le manque de temps.

Nous avons également constaté dès le départ que ce projet de loi suscitait des malentendus dans un grand nombre de communautés indiennes du pays. Elles croyaient, en effet, qu'il réduirait la validité que la Loi sur les Indiens confère aux règlements des bandes. Nous savons tous que cette crainte n'était pas justifiée, mais les gens étaient convaincus du contraire du fait que les règlements seraient exemptés de toutes les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires. Nous n'avons jamais réussi à les en dissuader et le projet de loi a expiré au Feuilleton. Il y a eu, à l'époque, trois ou quatre autres projets de loi mineurs, y compris le projet de loi C-123, qui conférerait aux bandes indiennes des pouvoirs plus importants pour gérer leurs fonds, par exemple, mais le projet de loi C-122 est tombé à l'eau.

Étant donné l'importance de la période de deux ans, soit de 1985 à 1987, dont il est question ici, tant pour les boissons alcooliques que pour les règlements et les codes d'appartenance, il est bon que cette recommandation soit rendu là où elle est aujourd'hui.

J'ai eu des entretiens officiels avec l'Assemblée des Premières nations. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'elle approuve ouvertement cet amendement étant donné qu'elle continue à croire que si les règlements sont exemptés des dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, leur validité s'en trouvera réduite. Cela a déjà été fait en 1987, si bien qu'il est question ici de la période de deux ans, de 1985 à 1987. Même à ce moment-là, c'est par inadvertance que le projet de loi C-131 a été adopté.

Voilà donc le contexte. J'ai discuté avec plusieurs dirigeants indiens du pays. Ils sont au courant de la situation. Ils comprennent très bien l'inconvénient qu'il y aurait à ce que les règles d'appartenance et les codes d'appartenance des bandes soient déclarés invalides par les tribunaux. Personnellement, je crois qu'ils savent que c'est la voie à suivre, mais en même temps c'est une question assez politisée. Voilà où nous en sommes.

Le sénateur Neiman: Les femmes indiennes ou les femmes qui ont revendiqué leur droit d'appartenance en vertu du projet de loi C-31 ont-elles des objections particulières?

M. Goodwin: Pas à ma connaissance, mais Sandy Ginnish m'accompagne aujourd'hui. Elle est le registraire des Indiens. Je lui demanderais de vous dire quelques mots à ce sujet. Cette question n'est pas directement reliée à celle qui nous intéresse,

[Text]

provisions under Bill C-31 that provided a two-year period for bands that wished to enact membership codes to deal with first generation children differently, there is an associated issue. What you are proposing today does not affect that. Could you add to that, Ms. Ginnish?

Ms. Sandra Ginnish, Registrar, Indian Registration and Band Lists Directorate, Department of Indian Affairs and Northern Development: Maybe I should explain exactly what Bill C-31 did for Indian women. As you are probably aware, prior to the amendments in 1985 Indian women lost their status when they married non-Indians. Bill C-31, which amended that, provided that they be reinstated and have full right to Indian status and band membership.

Part of that bill also dealt with giving bands an opportunity to assume control over membership. Notwithstanding that provision, membership rules developed under the Indian Act had to provide protection to the Indian women who lost their status. So that if any band developed membership rules, they had to provide that those women would become members of their band, notwithstanding the way in which the rules were drafted.

As Mr. Goodwin mentioned, there was a two-year period during which bands had the opportunity to limit membership of first generation children. If bands did not submit membership rules prior to June 28, 1987, first generation children would then automatically become members of the band. But there was never any question about the rights of the Indian women.

Senator Neiman: We have received as much of an explanation as we can get. From the type of explanation that we have here, I could not tell anything about it. Obviously, we did not build the implications. There is no mention in here about years or what it affected. This is a substantive matter that does not fall within this type of bill.

The Chairman: In that it is not an anomaly?

Senator Neiman: No.

Senator Beaudoin: We were faced with this problem from the beginning namely, what is strictly an anomaly and what is substantial change? We have many border-line cases, but we agree that in some cases it is substantial. When it is consequential or cross referenced or for clarification, I do not see any problem. However, further than that, there may be a problem.

The Chairman: Without this provision are those by-laws subject, for example, to scrutiny by what is now called the Scrutiny Committee of Parliament, Mr. Lovgren?

Mr. Craig Lövgren, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: Yes they are, because of the way the Statutory Instruments Act is worded.

The Chairman: And if we enacted this it would no longer be subject to that?

[Traduction]

mais elle l'est indirectement en raison des dispositions du projet de loi C-31 qui accordent un délai de deux ans aux bandes désireuses d'établir un code d'appartenance de façon à ce que les enfants de la première génération soit traités différemment. Ce que vous proposez aujourd'hui n'a cependant pas de conséquence sur ce plan. Auriez-vous quelques mots à ajouter, madame Ginnish?

Mme Sandra Ginnish, registraire, Direction de l'enregistrement des Indiens et de l'effectif des bandes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: Peut-être devrais-je vous expliquer exactement quelles ont été les conséquences du projet de loi C-31 pour les femmes indiennes. Comme vous le savez sans doute, avant que la loi ne soit modifiée en 1985, toutes les femmes indiennes qui épousaient des non-Indiens perdaient leurs droits. Le projet de loi C-31, qui a remédié à cette situation, leur a permis d'être réintégrées dans leurs droits et dans la bande.

Une partie de ce projet de loi conférait également aux bandes la possibilité d'exercer un contrôle sur leur effectif. Néanmoins, les règles d'appartenance établies en vertu de la Loi sur les Indiens devaient protéger les femmes indiennes qui avaient perdu leurs droits. Par conséquent, si une bande établissait des règles d'appartenance, elle devait permettre à ces femmes de devenir membres de la bande, peu importe la façon dont les règles avaient été établies.

Comme M. Goodwin l'a mentionné, les bandes ont eu un délai de deux ans pour limiter les droits des enfants de la première génération. Si les bandes n'ont pas soumis leurs règles d'appartenance avant le 28 janvier 1987, les enfants de la première génération sont devenus automatiquement membres de la bande. Mais les droits des femmes indiennes n'ont jamais été contestés.

Le sénateur Neiman: Vous nous avez donné le maximum d'explications, mais nous ne sommes pas plus avancés. De toute évidence, les conséquences n'ont pas été prévues. Il n'est pas fait mention ici d'un certain nombre d'années ou des répercussions. Il s'agit d'une question importante qui dépasse le cadre de ce genre de mesure.

Le président: Parce qu'il ne s'agit pas d'une anomalie?

Le sénateur Neiman: Non.

Le sénateur Beaudoin: La question se pose depuis le départ quant à savoir ce qui constitue une anomalie proprement dite ou un changement important. Nous avons de nombreux cas limites, mais nous sommes d'accord qu'il s'agit parfois de changements importants. Peu m'importe si c'est un changement qui résulte d'un autre ou qui vise à apporter un éclaircissement. Mais si cela va plus loin, c'est parfois problématique.

Le président: Sans cette disposition, les règlements en question sont-ils assujettis, par exemple, à l'examen du Comité d'examen des règlements du Parlement, monsieur Lovgren?

M. Craig Lövgren, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice: Oui, en raison de la façon dont la Loi sur les textes réglementaires est libellée.

Le président: Et si nous adoptions cette mesure, ce ne serait plus le cas?

[Text]

Mr. Lövgren: It would no longer be subject to that scrutiny, but the standing joint committee itself had asked in its report that the band by-laws and membership rules not be subject to scrutiny by that committee.

The Chairman: It does not make it less substantive, though.

Mr. Lövgren: No, but it does make it perhaps non-controversial in that sense.

The Chairman: Yes; it may be that.

Senator Neiman: I think Mr. Goodwin has given us all the information that he has for now.

The Chairman: Mr. Goodwin, do you have anything else to add?

Mr. Goodwin: From the perspective of the department, we have always seen the enactment of Bill C-31 and the lack of attention to dealing with the exemption as an oversight. I am not totally familiar with the mandate of this committee and the strictures of your own rules, but certainly from our perspective we have always seen it as an oversight. With a reasonable degree of confidence I would say that if the bill had carried that provision in it at the time, it would have certainly been non-controversial because the history since 1972 was of the same nature.

The Chairman: Thank you very much. Thank you for coming.

If we can just stand this whole issue aside, we have undertaken with Senator Molgat that we will deal with Bill C-92 promptly. We have now delayed him a few minutes.

We will now move to the first item on the agenda, which is Bill C-92, an Act to amend the Northwest Territories Act.

I understand that we have with us today Mr. Warren John Newman, Legal Counsel, Human Rights Law, Department of Justice. We have as well at the table today both the proposer, Senator Beaudoin, and Senator Molgat, who responded on the bill.

This bill could set an all-time all-world record for brevity. I will ask Senator Beaudoin and Senator Molgat to make brief comments. But before I do that, Mr. Newman, do you have a statement that you wish to make?

Mr. Warren John Newman, Legal Counsel, Human Rights Law, Department of Justice: No, I do not. I am here at your pleasure.

Senator Beaudoin: It is true that this is a short bill. I have given some information to Senator Molgat, and I am sure he will raise it here.

The first question asked of me was whether or not a previous request had been made. Yesterday in the house I said that I was informed that no previous request had been made. I was later informed by you, Mr. Newman, that such a request was made in 1986. However, at that time it was not necessary in law to have it ratified. The amendment to the Northwest Territories Act did not need any ratification from the federal statute.

[Traduction]

M. Lövgren: Non, mais le Comité mixte permanent a lui-même demandé dans son rapport que les règlements et règles d'appartenance des bandes ne soient pas soumis à l'examen de ce comité.

Le président: Cela n'enlève rien à l'importance de cette mesure.

M. Lövgren: Non, mais cela la rend peut-être moins controversée.

Le président: Peut-être.

Le sénateur Neiman: Je crois que M. Goodwin nous a donné tous les renseignements qu'il possède pour le moment.

Le président: Monsieur Goodwin, avez-vous autre chose à ajouter?

M. Goodwin: En ce qui nous concerne, notre ministère a toujours considéré comme une omission le fait que le projet de loi C-31 ait été adopté sans qu'on ne prévoit cette exemption. Je ne connais pas très bien le mandat de votre comité et ses propres règles, mais en ce qui nous concerne, nous avons toujours considéré qu'il s'agissait d'une omission. Je crois pouvoir dire que, si cette disposition avait été incluse dans le projet de loi, elle n'aurait suscité aucune controverse étant donné que les circonstances n'ont pas changé depuis 1972.

Le président: Merci beaucoup. Merci d'être venu.

Si vous le voulez bien, nous allons laisser cette question de côté, car nous avons promis au sénateur Molgat de passer rapidement au projet de loi C-92. Nous l'avons déjà retardé de quelques minutes.

Nous allons donc passer à la première question à l'ordre du jour, soit le projet de loi C-92, loi modifiant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest.

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Warren John Newman, conseiller juridique, Droits de la personne, ministère de la Justice. Nous avons également avec nous les parrains du projet de loi, le sénateur Beaudoin et le sénateur Molgat, qui a répondu au projet de loi.

Cette mesure pourrait battre tous les records de brièveté. Je vais demander au sénateur Beaudoin et au sénateur Molgat de faire de brèves observations. Mais d'abord, monsieur Newman, avez-vous un exposé à nous faire?

M. Warren John Newman, conseiller juridique, Droits de la personne, ministère de la Justice: Non. Je suis ici pour répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Il est vrai que ce projet de loi est très bref. J'ai communiqué au sénateur Molgat certains renseignements qu'il va certainement soulever ici.

En premier lieu, on m'a demandé si une demande avait déjà été faite. J'ai déclaré hier, à la Chambre, qu'il n'y en avait pas eu à ma connaissance. Par la suite, vous m'avez fait savoir, monsieur Newman, qu'il y avait déjà eu une demande semblable en 1986. Néanmoins, la loi n'exigeait pas à l'époque que l'amendement soit ratifié. La modification à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest n'avait pas besoin d'être ratifiée dans la législation fédérale.

[Text]

Perhaps Mr. Newman may wish to add to the first question raised by Senator Molgat.

Senator Molgat: Do you wish me to proceed now, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, Senator Molgat.

Senator Molgat: The reason I raise the question of whether or not this is a second extension is because the matter was raised in the House of Commons. I did not feel that there had been an adequate answer in the House of Commons and I was curious as to whether or not this was the case. My concern is whether or not we are extending, and are we going to be asked to extend again.

My next question relates to the financial arrangement with the Northwest Territories in two respects: One, is the translation of the laws into French, which this bill deals with directly. The other one is not directly in this bill, but is attached, and it deals with the services in French, which is of concern to the territories from a cost standpoint. What is the federal government prepared to do in that regard?

My third question relates to the other languages. In the legislature in the Northwest Territories they deal regularly with Inuktitut and, for other services, can accommodate six other aboriginal languages. I believe there is a federal contribution in that regard.

Perhaps the witness could bring us up to date on those matters.

M. Newman: Je vous remercie, sénateur Molgat. Honorables sénateurs, j'aimerais préciser la réponse donnée par le sénateur Beaudoin à votre première question d'hier. Le sénateur Beaudoin a tout à fait raison, il y a eu une extension en 1986. En effet, les Territoires à ce moment-là, ont décidé de modifier leur loi territoriale sur les langues officielles.

À l'époque l'Entente territoriale de 1984 avait prévu la législation pour, si vous voulez, enchaîner la loi territoriale telle qu'elle l'est à l'heure actuelle. Une modification de ce genre nécessiterait l'agrément du Parlement. Il n'y avait pas de telle loi ou de telle modification à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest en 1986.

La modification à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest a eu lieu, par la suite, en 1988. Cela a été une modification corrélatrice à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest effectuée par nos propres lois sur les langues officielles de 1988.

Effectivement, en 1986, les Territoires ont modifié leur loi sur les langues officielles pour un échéancier de trois ans, jusqu'au 1^{er} janvier 1991, la période nécessaire pour la traduction des lois parce que les lois deviendraient inopérantes par la suite.

Où en sommes-nous maintenant? Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a demandé, par l'entremise du ministre de la Justice des Territoires à la ministre de la Justice du gouvernement fédéral, pour une autre extension. Cette fois-ci, il fallait l'agrément du Parlement.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a assuré les fonctionnaires que cette extension était absolument nécessaire pour achever la traduction et l'impression des lois territoriales.

[Traduction]

M. Newman a peut-être quelque chose à ajouter pour répondre à la première question du sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Désirez-vous que je prenne la parole, monsieur le président?

Le président: Oui, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: J'ai demandé s'il s'agissait ou non d'une deuxième demande parce que la question a été soulevée à la Chambre des communes. Je n'ai pas été satisfait de la réponse donnée aux Communes et je désirais savoir si c'était ou non le cas. Je voudrais savoir s'il s'agit d'une prolongation et si on va nous demander ou non une nouvelle prolongation.

Ma question suivante porte sur les accords financiers conclus avec les Territoires du Nord-Ouest sur deux plans: le premier est la traduction des lois en français, ce dont il est directement question dans le projet de loi et le deuxième n'est pas abordé directement dans cette mesure, mais il s'agit des services en français qui posent également un problème aux Territoires en raison de leur coût. Qu'est-ce que le gouvernement fédéral est prêt à faire à cet égard?

Ma troisième question porte sur les autres langues. L'inuktitut est régulièrement utilisé à l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et, pour les autres services, six autres langues autochtones peuvent être utilisées. Je crois que le gouvernement fédéral verse une contribution sur ce plan.

Le témoin pourrait peut-être nous dire ce qu'il en est.

Mr. Newman: Thank you, Mr. Molgat. Honourable senators, I would like to clarify the reply given by Senator Beaudoin to your first question yesterday. Senator Beaudoin is absolutely correct—there was an extension in 1986. In fact, the territories at that time decided to amend the territorial official languages ordinance.

At the time, the 1984 territorial agreement had provided for the legislation to enshrine, if you like, the territorial statute in the way it is currently. An amendment of this kind would require Parliament's assent. There was no such legislation or amendment to the Northwest Territories Act in 1986.

The amendment to the Northwest Territories Act took place later, in 1988. That was a consequential amendment to the Northwest Territories Act effected by our own official languages legislation in 1988.

In fact, in 1986, the Territories amended their official languages legislation, setting a three-year deadline—until January 1991—to the period required to translate their legislation, because after that date the legislation would become inoperative.

Where are we now, in this process? Through the Territorial Minister of Justice, the Government of the Northwest Territories asked the federal Minister of Justice for another extension. This time, Parliament's approval was required.

The Government of the Northwest Territories has assured federal officials that this extension was absolutely necessary to complete the translation and printing of territorial legislation.

[Text]

Une grande partie de la traduction est déjà complétée. On en est au stade de la révision et de l'impression. Et, parce que ce sont des lois révisées, il y a des règlements aussi qui doivent être modifiés en conséquence. Ils ne sont pas tout à fait prêts sur le plan technique, pour mettre tout ce nouveau corps de loi en vigueur pour le 1er janvier.

Des experts du Secrétariat d'État et du Bureau des traductions, sont allés à Yellowknife et ont vérifié l'état de la situation. Ils sont convaincus que les Territoires du Nord-Ouest ont besoin de ce temps pour parachever le travail. Voilà donc la situation.

Toute autre modification, évidemment, engendrerait un autre débat au Parlement. Je ne pense pas que la situation est autre qu'une situation technique à l'heure actuelle.

Quant à la deuxième question elle comprend deux volets: j'ai mentionné, tout à l'heure, l'Entente de 1984 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires. Cette entente prend acte de l'engagement du gouvernement fédéral de financer sur une base continue, c'est-à-dire "on an ongoing basis", les coûts relatifs à la mise en oeuvre du français comme langue officielle ainsi que pour la prestation des services dans cette langue. Donc, les deux volets sont compris dans l'Entente de 1984.

Le sénateur Molgat: Ils sont compris dans la même entente?

M. Newman: Dans la même entente et c'est clairement spécifié. Je vais vous trouver la stipulation en question de l'entente. C'est certainement dans l'Entente même. Ceci comprend les coûts de la traduction des lois territoriales en français.

Je peux vous dire aussi que la contribution fédérale s'étend, à ce moment-ci, à 7,5 millions de dollars, pour la traduction et pour la mise en oeuvre des services dans la langue française. Les dispositions clés, se trouvent dans l'article 6 qui:

Canada shall bear all the costs involved with provision of services to the public in French and the costs involved with the implementation of French as an official language in the Northwest Territories as required by the Official Languages Ordinance on an ongoing basis from year to year.

L'Entente a également souligné l'engagement du gouvernement fédéral quant à la préservation et le développement des langues autochtones et a versé 16 millions de dollars, pendant 5 ans, à cette fin. Cette partie de l'entente a été reconduite, par la suite, pour une sixième année et celle-ci va se terminer le 3 mars 1991.

L'Entente prend acte aussi de l'engagement des deux gouvernements d'amorcer des négociations pendant la dernière année visant le financement futur par le gouvernement fédéral pour les langues officielles autochtones. Des discussions à cette fin ont déjà commencé récemment entre les fonctionnaires du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Secrétariat d'État.

Le sénateur Beaudoin: Pour l'avenir, vous nous donnez des assurances, qu'il y aura un financement de la part des autorités fédérales. Est-ce qu'on peut conclure cela?

M. Newman: Il faut que je me base sur le texte même de l'Entente qui prévoit à l'article 10...

[Traduction]

Most of the translation has already been done. We are now at the revision and printing stage. And, because these are revised statutes, there are also regulations that have to be amended in consequence. The technical details are not quite ready to bring this new body of legislation into effect on January 1.

Experts in the Translation Bureau of the Secretary of State Department went to Yellowknife to look into the matter and they are convinced that the Northwest Territories need this time to complete the work. This is the current state of affairs.

Any other amendment, of course, would require another debate here in Parliament. I do not think that it is anything other than a technical problem at this point.

The second question has two parts: I mentioned earlier the 1984 agreement between the Government of Canada and the Northwest Territories. This agreement commits or records the commitment of the federal government to finance on an ongoing basis the costs inherent in the implementation of French as an official language and for the provision of services in French. So, the two aspects are covered in the 1984 agreement.

Senator Molgat: They are covered in the same agreement?

Mr. Newman: In the same agreement and it is clearly specified. I will find you the provision in question in the agreement. It is certainly in the agreement itself. This includes the cost of translating territorial ordinances into French.

I can also tell you that the federal government's contribution currently totals \$7.5 million for translation and for the provision of French services. The key provisions are in section 6 which reads:

Le Canada s'engage à financer, de façon continue, la totalité du coût de la prestation des services en langue française et de la mise en oeuvre du français comme langue officielle dans les Territoires du Nord-Ouest, comme l'exige l'Ordonnance sur les langues officielles.

The agreement also highlighted the federal government's commitment to the preservation and development of aboriginal languages and granted \$16 million over five years to this end. This part of the agreement was subsequently renewed for a sixth year which will end on March 31, 1991.

The agreement also records the commitment by the two levels of government to enter into negotiations, over the last year of the agreement, on future contributions by the federal government for official aboriginal languages. Discussions on this issue have already started between officials of the Northwest Territories and the Secretary of State Department.

Senator Beaudoin: You assure us that in the future funding will be provided by federal authorities. Is this what we can conclude?

Mr. Newman: I base my statements on the very text of the agreement, which states, in section 10:

[Text]

During the fiscal year 1988-89, Canada and the Territories will enter into negotiations to determine the extent of funding for aboriginal languages for the period to be agreed upon by the parties herein.

Donc, les termes pour l'avenir sont on ne peut plus ouverts. Certainement, il y a des discussions actives, à ce moment-ci, entre les Territoires et le gouvernement fédéral.

Le sénateur Beaudoin: Si je comprends bien, l'aide fédérale est nécessaire à cause des ressources financières des Territoires qui sont tout de même limitées, j'imagine.

Évidemment, ils ont beaucoup d'ordonnances dans les Territoires du Nord-Ouest, mais les haut-fonctionnaires fédéraux sont d'accord que ça prend vraiment une extension du délai, n'est-ce pas?

M. Newman: Oui, sénateur Beaudoin. Effectivement, on s'est rendu aux Territoires du Nord-Ouest, à Yellowknife, et on a parlé avec les fonctionnaires des Territoires, y compris ceux du ministère de la Justice et les responsables de la traduction.

Le problème, c'est peut-être le fait que, non seulement, ils sont en train de traduire les lois mais de les mettre à jour. Ce sont des lois révisées, si vous voulez. Ce sont des ordonnances et des règlements des Territoires, qui sont révisés afin que les coûts ne soient pas doublés dans quelques années. Ils ont donc fait tout ce travail qui est considérable, tel la mise à jour et la révision des textes, pour s'assurer que le texte français soit de bonne qualité. C'est ce qui a engendré ces difficultés.

L'autre souci, c'était la difficulté d'attirer des traducteurs compétents, pour faire ce genre de travail. Ce travail comprend non seulement la traduction des lois mais aussi la traduction juridique législative et, donc, c'était difficile à cet égard.

Maintenant, ils ont un programme qui semble aller assez bien. Ils pensent bien qu'ils peuvent tout accomplir d'ici la période prévue.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie, monsieur Newman.

Le sénateur Molgat: Pour ce qui est des coûts de traduction et de l'extension de 15 mois, le gouvernement fédéral, sous l'entente d'origine, paye le tout.

M. Newman: Oui, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Il n'y a pas de question, on va continuer à payer.

M. Newman: Oui, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Que se passe-t-il par la suite, pour les lois qui vont être passées, au fur et à mesure? Le gouvernement fédéral va-t-il continuer à payer pour cela?

M. Newman: Sénateur Molgat, déjà, depuis le 1^{er} janvier de cette année, en vertu d'une autre disposition de la Loi territoriale sur les langues officielles, tous les projets de loi ou projets d'ordonnance, si vous voulez, sont présentés et adoptés en français et en anglais. Toute nouvelle loi est déjà adoptée dans les deux langues. Cela est aussi financé par le gouvernement fédéral, selon les termes de l'Entente. Oui, le gouvernement fédé-

[Traduction]

Au cours de l'exercice 1988-1989, le Canada et les Territoires amorceront des négociations visant à déterminer le financement que le gouvernement fédéral accordera pour les langues autochtones pendant la période dont les parties conviendront.

Therefore, the future is wide open. Certainly, there are ongoing discussions at this very moment between the Territories and the federal government.

Senator Beaudoin: If I understand correctly, federal assistance is necessary because of the fact that the Territories' financial resources are rather limited, I would think.

The Northwest Territories have many ordinances, but are senior officials in the federal government absolutely sure that an extension to the deadline really is necessary?

Mr. Newman: Yes, Senator Beaudoin. In fact they went to Yellowknife in the Northwest Territories and they spoke to officials in the Territories, including the Ministry of Justice and translation officials.

The problem is that they are not only translating the legislation, they are also bringing it up to date. These are revised statutes, if you will, they are the ordinances and the regulations of the Territories, and they are revised so that costs do not double in a few years. They have done all this work, which is a considerable amount updating, and revising the texts, to ensure that the French was of good quality. That was what caused problems.

The other delay was the difficulty of attracting competent translators to do this kind of work, which involved not just translation, but translation of legal legislative texts, and this was a difficulty.

Now they have a program which seems to be going quite well. They are sure they will be able to finish the work by the deadline.

Senator Beaudoin: Thank you, Mr. Newman.

Senator Molgat: Regarding translation costs and the 15-month extension, the federal government under the original agreement, pays for everything.

Mr. Newman: Yes, Senator Molgat.

Senator Molgat: There is no question that we will continue to pay.

Mr. Newman: Yes, Senator Molgat.

Senator Molgat: What will happen later, with the ordinances that will be passed later? Will the federal government continue to pay for those?

Mr. Newman: Senator Molgat, since January 1 of this year, under another section of the Territorial ordinance on official languages, all draft bills or draft ordinances are tabled and passed in both French and English. Any new legislation is adopted in both languages and this is also financed by the federal government under the terms of the agreement. Yes, the federal government, under the agreement, will continue to defray the cost of legislative bilingualism.

[Text]

ral, selon l'Entente même, va continuer à financer le coût du bilinguisme législatif.

Le sénateur Molgat: Et cela va aussi pour les services qui vont être donnés en français?

M. Newman: Oui, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Le gouvernement fédéral va financer cela complètement?

M. Newman: Oui, selon les termes de l'Entente de 1984 et les dispositions prévues par l'ordonnance à ce moment-là.

Le sénateur Molgat: Il n'y aura pas de réduction des services en langue française?

M. Newman: Il n'y aura pas de réduction des services dans la langue française, toujours selon l'Entente de 1984 et l'ordonnance telle que conçue et adoptée à ce moment-là. Je sais que peut-être cela pose d'autres questions: y avait-il d'autres changements? Les Territoires ont modifié, depuis lors, leur loi sur les langues officielles en avril 1988, pour prévoir les services dans les langues autochtones et aussi d'autres modifications à la loi. Certainement, le gouvernement fédéral doit respecter les termes de l'Entente de 1984 et de l'ordonnance telle qu'elle était, au moins, en 1984.

Le sénateur Molgat: Alors, il n'y aura pas de réduction des contributions financières du gouvernement fédéral, ni de réduction des services?

M. Newman: Il n'y aura pas de réduction dans le sens de l'Entente. C'est-à-dire que l'on finance les coûts reliés à la mise en oeuvre du français comme langue officielle et comme langue de service. Chaque année, les fonctionnaires des Territoires s'assoient avec les fonctionnaires du gouvernement fédéral, les experts du Secrétariat d'État, pour déterminer quel sera le financement nécessaire pour la mise en oeuvre des services, pour l'exercice financier à venir. Ils vont peut-être aussi examiner les possibilités d'une entente pluriannuelle à cet égard. Évidemment, le Fédéral a un mot à dire sur les fonds nécessaires pour s'assurer que l'argent soit dépensé, effectivement, pour les services et pour les mesures prévus par la loi de 1984.

Le sénateur Molgat: On parle encore des services en anglais et en français.

M. Newman: Oui, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: On ne parle pas, à ce moment-ci, des services en langue autochtone. Pour ce qui est des services en anglais et en français, je comprends très bien qu'il faut que vous en discutiez avec le gouvernement. Vous ne pouvez pas tout simplement accepter, puisque vous payez. C'est le gouvernement fédéral qui va payer en entier pour ces services-là?

M. Newman: Oui, sénateur Molgat, en principe en tous les cas.

Le sénateur Molgat: Pourrions-nous avoir une copie de cette Entente de 1984?

M. Newman: Je vais vous donner ma copie, sénateur Molgat.

[Traduction]

Senator Molgat: This applies also to services that will be provided in French?

Mr. Newman: Yes, Senator Molgat.

Senator Molgat: Will the federal government finance that completely?

Mr. Newman: Yes, under the 1984 agreement and the sections provided in the ordinance at that time.

Senator Molgat: There will be no reduction of French-language services?

Mr. Newman: There will be no reduction of French-language services, under the 1984 agreement and the ordinance as it was designed and passed at that time. I realize that, as a consequence, other questions are raised: were there other changes? Since then, in April 1988, the Territories amended their official languages ordinance to provide for services in aboriginal languages and also other amendments to the legislation. Certainly, the federal government must respect the terms of the 1984 agreement and the ordinance as it was, at least, in 1984.

Senator Molgat: There will be no reduction of the federal government's financial contributions, nor a reduction in the level of service?

Mr. Newman: There will be no reduction, again, under the agreement. That is to say, that we bear the cost of implementing French both as an official language and as a language of service. Every year officials from the Territories sit down with federal officials, experts from the Secretary of State Department, to determine the level of financing required for the provision of services in the fiscal year to come. They might also look into the possibility for a multi-year agreement in this regard. Of course, the federal government has some say in the funds required to ensure that the money is in fact spent on providing the services and on the mechanisms provided under the 1984 legislation.

Senator Molgat: We are still talking about services in English and in French.

Mr. Newman: Yes, Senator Molgat.

Senator Molgat: We are not talking about services in aboriginal languages. Regarding English and French services, I understand clearly that you have to discuss it with the government. You cannot merely accept the fact that the services are provided, because you are paying for these services. Does the federal government pay the entire cost of these services?

Mr. Newman: Yes, Senator Molgat, in principle, in any case.

Senator Molgat: Might we have a copy of this 1984 agreement?

Mr. Newman: I will give you my copy, Senator Molgat.

[Text]

Le sénateur Molgat: Pour revenir sur la question des langues autochtones, l'entente d'origine était de 16 millions de dollars, pendant cinq ans. C'est cela?

M. Newman: Oui, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Soit un peu plus de 3 millions de dollars par année. L'extension d'une année a été pour quel montant?

M. Newman: Je n'ai pas les chiffres à l'heure actuelle, sénateur Molgat. Je peux les obtenir et fournir ces chiffres au comité.

Le sénateur Molgat: S'il-vous-plaît. Cette extension se termine le 31 mars 1991?

M. Newman: Oui, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Ceci ne nous laisse pas grand temps pour finir une entente. Y a-t-il des points de dispute ou est-ce que les discussions avancent bien?

M. Newman: Cela, c'est vraiment hors de mon ressort. Selon tous les indices, il y avait, comme je l'ai dit, des pourparlers, des discussions. D'après ce que je sais personnellement, les discussions vont bon train. Je ne peux pas, évidemment, me prononcer pour les fonctionnaires du Secrétariat d'État là-dessus. C'est vraiment là une question de jugement. Il est difficile, pour moi, de vous donner une opinion, autre qu'une opinion personnelle.

Le sénateur Molgat: Je vous comprends. Cela ne fait d'ailleurs pas partie de ce projet de loi. Je ne veux pas m'étendre plus sur la question mais, puisque l'on y était, je me demandais si on pouvait un peu approfondir cela. Ce sont toutes mes questions, monsieur le Président. Je remercie, monsieur Newman, pour nous avoir donné ces renseignements très clairs.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, could the witness tell us whether these ordinances also relate to the courts?

Mr. Newman: Yes, they would because the ordinances in question are all the ordinances of the territories so they would relate to the administration of justice in the courts of the territories.

Senator Haidasz: What, in particular, do you mean by "Aboriginal languages"? Which languages do you mean?

Mr. Newman: There are seven official Aboriginal languages recognized by the Northwest Territories.

Senator Haidasz: Would you name them?

Mr. Newman: Chipewyan, Cree, Dogrib, Kutchin, Inuktitut and Slavey which used to be known as North Slavey and South Slavey.

Senator Haidasz: Which are Indian and which are Inuit?

Mr. Newman: I am not an expert in that regard but I would take to be Indian, as you call them, Cree and Dogrib. I am not sure about Chipewyan, Kutchin or Slavey. Inuktitut is obviously an Inuit language.

Senator Haidasz: Does the same situation apply to the Yukon?

[Traduction]

Senator Molgat: To come back to the question of aboriginal languages, the original agreement provided for \$16 million over five years. Is that correct?

Mr. Newman: Yes, Senator Molgat.

Senator Molgat: That is, a little over \$3 million per year. The one-year extension was for how much?

Mr. Newman: I do not have those figures at the moment, Senator Molgat. I can get them later and give them to the Committee.

Senator Molgat: Yes, please. This extension ends on March 31, 1991?

Mr. Newman: Yes, Senator Molgat.

Senator Molgat: That doesn't leave us a great deal of time to come to an agreement. Is there a dispute on any point or are the discussions going well?

Mr. Newman: This is out of my sphere of activity. According to what I have heard, there have been discussions, as I mentioned. From what I have heard, personally, the discussions are going well. I cannot, of course, speak for the officials from the Secretary of State Department on this. This is really a judgment call and it is hard for me to give you an opinion other than a personal opinion.

Senator Molgat: I understand. In any case, it is not part of this bill. I do not want to go on with this question, but while we were on the issue, I thought I would go a bit more deeply into it. I have no more questions, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Newman, for giving us this very clear information.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, le témoin pourrait-il nous dire si ces ordonnances se rapportent également aux tribunaux?

M. Newman: Oui, étant donné que les ordonnances en question sont toutes des ordonnances des Territoires et qu'elles se rapportent à l'administration de la justice dans les tribunaux des Territoires.

Le sénateur Haidasz: Qu'entendez-vous exactement par «langues autochtones»? De quelles langues parlez-vous?

M. Newman: Il y a sept langues autochtones officielles qui sont reconnues par les Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous les nommer?

M. Newman: Le chipewyan, le cri, le dogrib, le kutchin, l'inuktitut et le slavey que l'on appelait avant le slavey du Nord ou le slavey du Sud.

Le sénateur Haidasz: Quelles sont les langues indiennes et les langues inuit?

M. Newman: Je ne suis pas expert en la matière, mais je crois que le cri et le dogrib sont des langues indiennes. Pour ce qui est du chipewyan, du kutchin ou du slavey, je n'en suis pas certain. De toute évidence, l'inuktitut est une langue inuit.

Le sénateur Haidasz: La situation est-elle la même dans le Yukon?

[Text]

Mr. Newman: The Yukon has its own legislation and its own language ordinance which is also the subject of an agreement and the subject of another provision in the Yukon Act as it is in the Northwest Territories Act. It would require the concurrence of Parliament to amend that legislation if it involved an amendment that was not simply to extend rights or duties. It is a different languages ordinance.

Senator Haidasz: Are all federal services available in these Aboriginal languages?

Mr. Newman: I am not really in a position to tell you if that is the case. English and French are the official languages in principle of our services.

Senator Haidasz: Do you work in Yellowknife?

Mr. Newman: No, I do not; I work in Ottawa.

The Chairman: If there are no further questions of Mr. Newman, I would thank him for his helpful explanation. I think senators have done an excellent job in canvassing this subject. Our clerk, Mr. Belisle, has left the committee room to make copies of the agreement so if you wait for a moment, Mr. Newman, you will get your copy back. Copies will also be available for members of the committee.

I understand that, with respect to Bill C-92, there is a suggestion that we need not hear from any other witnesses. Is it your wish, honourable senators, that I report this bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Molgat: Have you any idea, Mr. Chairman, when Royal Assent might be given to this bill?

Senator Beaudoin: Legally speaking, it should be given before the end of this year.

Senator Molgat: That may be a problem.

The Chairman: I will raise that matter. I can report this bill tomorrow, is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: If we had thought of this in advance then perhaps Senator Molgat could have represented one of us and reported the bill.

Senator Neiman: We can report the bill tomorrow and have third reading.

Senator Molgat: That should be no problem.

The Chairman: Once again, I would thank you, Mr. Newman.

Senator Neiman, I understand you want to deal with the matter relating to the Miscellaneous Statute Law Amendment Act.

Senator Neiman: Mr. Chairman, as you know, a subcommittee comprising three senators, Senator Beaudoin, Senator Stanbury and myself, went through this set of draft proposals in some detail.

The original idea behind a bill such as this was to deal strictly with non-controversial matters, anomalies, archaisms and matters of that kind. It was to simply clean up the legisla-

[Traduction]

M. Newman: Le Yukon a ses propres lois et sa propre ordonnance linguistique qui fait également l'objet d'un accord et d'une disposition de la Loi sur le Yukon. Pour modifier cette loi, il faudrait l'approbation du Parlement s'il ne s'agissait pas seulement d'élargir des droits ou des obligations. Le Yukon a sa propre ordonnance sur les langues.

Le sénateur Haidasz: Tous les services fédéraux sont-ils offerts dans ces langues autochtones?

M. Newman: Je ne suis pas vraiment en mesure de vous répondre. En principe, l'anglais et le français sont les langues officielles de nos services.

Le sénateur Haidasz: Travaillez-vous à Yellowknife?

M. Newman: Non, je travaille à Ottawa.

Le président: Si personne n'a d'autre question à poser à M. Newman, je vais le remercier de ses explications fort utiles. Les sénateurs ont fait un excellent tour de la question. Notre greffier, M. Belisle, a quitté la salle du comité pour faire des photocopies de l'accord. Je vous demande donc d'attendre un instant, monsieur Newman, pour que nous vous rendions votre exemplaire. Les membres du comité pourront également en obtenir un.

Si j'ai bien compris, il ne semble pas nécessaire de faire comparaître d'autres témoins au sujet du projet de loi C-92. Désirez-vous que je fasse rapport du projet de loi sans proposition d'amendement?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Molgat: Monsieur le président, savez-vous quand ce projet de loi pourrait recevoir la sanction royale?

Le sénateur Beaudoin: Du point de vue juridique, il faudrait qu'elle soit donnée avant la fin de cette année.

Le sénateur Molgat: Cela peut poser un problème.

Le président: Je vais soulever la question. Je peux faire rapport du projet de loi demain, si vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Si nous y avons pensé avant, le sénateur Molgat aurait peut-être pu représenter l'un de nous et faire rapport du projet de loi.

Le sénateur Neiman: Nous pouvons en faire rapport demain et l'étudier en troisième lecture.

Le sénateur Molgat: Cela ne devrait pas poser de problème.

Le président: Je vous remercie encore une fois, monsieur Newman.

Sénateur Neiman, je crois que vous voulez parler de la Loi corrective?

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, comme vous le savez, un sous-comité constitué de trois sénateurs, le sénateur Beaudoin, le sénateur Stanbury et moi-même, a examiné cette série de propositions en détail.

Au départ, ce genre de projet de loi devait uniquement apporter des modifications non controversées, pour corriger les anomalies, les archaïsmes et autres erreurs de ce genre. Il

[Text]

tion. These matters used to be quite straightforward and easy to deal with but the situation has become a little more complex. With each new addition—this being the sixth—more and more draft amendments are being slipped into the bill and this one, in effect, has a great number of additional amendments that, I would say, do not come within the original definition.

The subcommittee has proposed that there should actually be two different bills. The second bill would be very useful. Many proposals in this bill would fall into the category of miscellaneous amendments to various statutes which may have some substance to them. We would have to discuss these with the minister and his deputy because a couple of amendments involve the expenditure of money.

In a sense, I think the subcommittee felt that the amendments were fairly non-controversial but that we should draw your attention to them. However, they do involve the expenditure of money which, of course, is strictly outside the guidelines set down in the original procedures.

Once again, they have inserted a number of repeals to statutes which are exempt but which have been on the books for years, even decades, and which, obviously, are no longer in force. The Department of Justice feels, quite rightly, that they should be officially put to rest. I think that is quite in order. We would simply accept the recommendation of the Department of Justice that they are quite straightforward.

The other group of proposals—and there are many of them here—are those which have been put forward by the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations. We were advised that this committee has found it very frustrating because they have come across what appear to be anomalies and inconsistencies in the regulations that are not provided for in the statutes. The committee members would like to have these things tidied up and clarified. I think that is a laudable enterprise. Although we would not object to that, many of these do not come within the original category and they should be dealt with separately.

We have made a number of recommendations for the committee's consideration. The first recommendation has to do with trying to persuade the minister and the department that there should be two different types of bills so that amendments are easily defined and categorized. We have also requested further explanation on some of these amendments because, obviously, some explanation is lacking. Until we heard from Mr. Goodwin we did not really know what this was all about, and I think it would have been difficult to make a decision without an explanation about a bill like this.

We also have a recommendation that when dealing with routine changes in the French version or the English version, the existing version be shown next to the new version. They have given us the same version on both sides of the page which is not helpful at all. We have discussed this with Mr. Lovgren and he has indicated there is some merit to these recommendations.

I hope I have not overlooked any details, honourable senators. We did go over the bill very carefully and, as you can see from the draft report, we had no problem with most of these

[Traduction]

s'agissait simplement de faire le ménage dans les lois. Ces questions étaient assez simples à régler, mais la situation s'est compliquée depuis. Chaque fois qu'une addition est apportée—et il s'agit de la sixième—de nouveaux amendements sont glissés dans le projet de loi et celui-ci comporte de nombreuses modifications supplémentaires qui n'entrent pas dans la définition initiale.

Le sous-comité a proposé d'établir deux projets de loi différents. Le deuxième serait très utile. Il contiendrait surtout des modifications d'une certaine importance touchant diverses lois. Il faudrait en discuter avec le ministre et son sous-ministre étant donné que plusieurs changements représentent des dépenses de fonds.

En fait, le sous-comité a estimé que ces changements ne prétaient pas à controverse, mais qu'il fallait quand même vous les signaler. Cependant, ils représentent des dépenses de fonds, ce qui outrepasserait les directives établies au départ.

Le ministère de la Justice a proposé l'abrogation de plusieurs mesures législatives qui sont exemptées, mais qui ne sont plus en vigueur depuis des années ou même des dizaines d'années. Il estime, à juste titre, qu'il faudrait les éliminer officiellement. Cela me paraît tout à fait souhaitable. Nous sommes prêts à accepter ces recommandations du ministère de la Justice.

Quant aux autres propositions—et il y en a beaucoup—elles ont été faites par le Comité mixte d'examen des règlements. Nous avons appris que ce comité avait trouvé des anomalies et des incompatibilités dans les règlements qui n'étaient pas prévus dans des lois et qu'il tenait beaucoup à ce qu'on y remédie. Cela me paraît tout à fait souhaitable. Nous n'y voyons pas d'objection, mais un grand nombre de ces anomalies n'entrent pas dans la catégorie prévue au départ et il faudrait les régler séparément.

Nous avons formulé plusieurs recommandations au comité. La première consiste à essayer de convaincre le ministre et son ministère d'établir deux types de projets de loi différents afin que les amendements puissent être définis et catalogués facilement. Nous avons également demandé des explications au sujet de certains amendements, car nous n'en avons pas toujours obtenu. Avant d'avoir entendu le témoignage de M. Goodwin, nous ne savions pas vraiment de quoi il retournait et, en l'absence d'explications, il nous aurait été difficile de prendre une décision au sujet d'un projet de loi de cette nature.

D'autre part, lorsqu'on apporte des changements à la version française ou à la version anglaise, nous recommandons de faire figurer la version existante à côté de la nouvelle. La même version est présentée des deux côtés de la page, ce qui n'est d'aucune utilité. Nous en avons discuté avec M. Lovgren qui nous a dit que ces recommandations lui semblaient utiles.

J'espère n'avoir rien oublié. Nous avons étudié le projet de loi minutieusement et, comme vous pouvez le voir d'après le rapport préliminaire, nous avons approuvé la plupart de ces

[Text]

amendments regardless of whether or not they had some substantive aspects. If you take a look at the draft you will find more details of what I have tried to tell you quickly and cryptically. However, there are some with which we have problems. I thought that rather than dealing with them by ourselves we should bring them to the attention of the committee as a whole. It may be that the committee will decide that these should not be recommended as being retained in the statutes once they are put through. They may require separate treatment in some way.

Were we going to get some witnesses before the committee on the bankruptcy bill?

Mr. Lövgren: Senator Neiman, from our discussions in the sub-committee we agreed that there seemed to be a discrepancy.

Senator Neiman: In clause 12 of this great big bill that you are looking at?

Mr. Lövgren: Yes, on page 4. There seemed to be a discrepancy between the English and French versions in that the English talked about financial institutions and the French simply about "établissements".

As well, Senator Neiman, you raised a question about the meaning of financial institution. Since the Commons committee had already passed the proposal without change, we thought that perhaps the best thing to do was simply to lay that to one side and to try to come up with a better proposal for the next time around. It would then be a bit clearer as to its scope and say the same things in both English and French.

Senator Neiman: This is one that we would recommend be dropped or omitted because it requires some further clarification.

Clause 44 is the next item to be dealt with. With respect to the Coastal Fisheries Protection Act there were changes being made with respect to the issuance, suspension and cancellation of licenses. We had some concern that it was simply being left to an individual to change the terms of the regulations under which licenses were issued. I did not know if this is something with which this committee would deal.

Is there anything else, Mr. Lovgren, that you can add to that? It was our concern that we seemed to be authorizing, or attempting to authorize, that the discretion be left with a person, and that that could vary from license to license.

Mr. Lövgren: There was a question raised as to the necessity for permitting the conditions to be fixed in the licenses rather than in the regulations. One of the lawyers from the Department of Fisheries and Oceans came to the sub-committee and provided an explanation on that.

Senator Neiman: Were we satisfied?

Mr. Lövgren: I believe so, senator.

Senator Neiman: I believe that person was one of the witnesses who appeared before us. I believe that we were satisfied with his explanation. Again, that is something of substance which we felt would fall into the second category.

[Traduction]

modification même si elles portaient parfois sur des questions de fond. Si vous jetez un coup d'oeil sur l'avant-projet, vous constaterez, plus en détail, ce que j'ai essayé de vous décrire rapidement et dans les grandes lignes. Néanmoins, certains points nous posent des difficultés. Je me suis dit qu'au lieu de les régler nous-mêmes, il vaudrait mieux les soumettre à l'attention de tout le comité. Il se peut que le comité décide de ne pas recommander de conserver ces dispositions dans les lois ou encore de les traiter séparément.

Allons-nous faire comparaître des témoins au sujet du projet de loi sur la faillite?

M. Lövgren: Sénateur Neiman, après en avoir discuté au sous-comité, nous avons convenu qu'il semblait y avoir une anomalie.

Le sénateur Neiman: Voulez-vous parler de l'article 12 de cet épais projet de loi?

M. Lövgren: Oui, à la page 4. Il semble y avoir une différence entre la version anglaise et la version française en ce sens que, dans l'anglais, il est question des institutions financières et, dans le français, d'établissement uniquement.

D'autre part, sénateur Neiman, vous avez posé une question quant à la signification du mot «institution financière». Comme le comité des Communes avait déjà adopté cette proposition sans la modifier, nous avons pensé qu'il valait peut-être mieux laisser cela de côté et essayer de trouver quelque chose de mieux pour la prochaine fois. Ainsi, la signification serait un peu plus claire et nous dirions la même chose en anglais et en français.

Le sénateur Neiman: Nous allons donc recommander de laisser tomber cela pour le moment en attendant de plus amples précisions.

Nous avons ensuite l'article 44. Des changements sont apportés à la Loi sur la protection des pêcheries côtières sur le plan de la délivrance, de la suspension et de l'annulation des permis. Nous craignons que la loi ne laisse une personne décider de modifier les règlements en vertu desquels les permis avaient été délivrés. Je ne savais pas si cette question était du ressort de notre comité.

Avez-vous autre chose à ajouter, monsieur Lovgren? Nous avions peur qu'une personne puisse user de pouvoirs discrétionnaires et que les conditions varient d'un permis à l'autre.

M. Lövgren: Le sous-comité s'était demandé s'il était souhaitable que les conditions puissent être fixées dans le permis plutôt que dans les règlements. L'un des avocats du ministère des Pêches et des Océans est venu lui fournir des explications à ce sujet.

Le sénateur Neiman: Les avons-nous jugées satisfaisantes?

M. Lövgren: Je crois que oui, sénateur.

Le sénateur Neiman: Cette personne était, si je me souviens bien, l'un des témoins qui ont comparu devant nous. Je crois que ses explications nous ont satisfaits. Là encore, il s'agit d'une question de fond qui entrerait dans la deuxième catégorie.

[Text]

I believe that clause 48 has been withdrawn.

Mr. Lövgren: It has been withdrawn.

Senator Neiman: I should say that because we did not get a satisfactory explanation this would be something that we could recommend in this type of legislation without further clarification.

Clauses 61, 62 and 63 are the ones I mentioned to you, Mr. Chairman. Mr. Lovgren can correct me if I misstate the case. But, apparently, in 1985 the Criminal Code was republished with some corrections and changes. At that time a committee within the Department of Justice decided that it could drop the words "and probable" because, in effect, it was decided that "reasonable and probable" meant "reasonable". Perhaps I have never asked you the question, Mr. Lovgren, but when that decision was made was the Canadian Bar Association, for instance, consulted? Do you know if the Criminal Bar Association was consulted? Or was this an internal decision of the Department of Justice?

Mr. Lövgren: As far as I know, it was an internal decision of the Department of Justice.

Senator Neiman: As I pointed out to you, Mr. Chairman, I find this rather horrifying because, in my view, there is a difference between "reasonable grounds" and "reasonable and probable grounds".

The Chairman: Mr. Lovgren, you are not suggesting that they are the same?

Mr. Lövgren: Yes, I am. The decision in the department was made after a considerable amount of legal research. In the end an opinion was prepared. This was in late 1983. The department considers this opinion definitive on the question. As a result of that decision, in all legislation drafted since that time we have used only "reasonable grounds" and in French "motifs raisonnables". The Statute Revision Commission applied that revision in preparing the Revised Statutes of Canada in 1985.

Senator Beaudoin: I have a question concerning the French version. The words "reasonable grounds" are translated as "motifs raisonnables" in French. I think that is very good. As to the other word, "probable", did you drop it?

Mr. Lövgren: Oui, sénateur Beaudoin, dans les deux versions.

Le sénateur Beaudoin: Alors, vous l'enlevez dans les deux versions?

Mr. Lövgren: On l'a mis avant l'entrée en vigueur des lois révisées de 1985. On avait, assez souvent, «motifs raisonnables et probables», dans la version française et «reasonable and probable grounds», dans la version anglaise.

Le changement qu'a fait la Commission de révision des lois, consistait dans la suppression de «probable» et «and probable», dans les deux versions.

Senator Beaudoin: Was this suggested by the Law Reform Commission?

Mr. Lövgren: No. It was entirely internal within the Department of Justice.

[Traduction]

Je crois que l'article 48 a été retiré.

M. Lövgren: En effet.

Le sénateur Neiman: Comme nous n'avons pas obtenu d'explication satisfaisante à cet égard, c'est une question sur laquelle nous pourrions formuler une recommandation, sans autre éclaircissement.

Les articles 61, 62 et 63 sont ceux que je vous ai mentionnés, monsieur le président. Si je me trompe, M. Lovgren pourra me le dire, mais je crois qu'en 1985 le Code criminel a été publié de nouveau avec un certain nombre de corrections et de changements. A l'époque, un comité du ministère de la Justice a décidé de laisser tomber les mots «et probable» parce qu'il estimait que l'expression «raisonnable et probable» signifiait «raisonnable». Je ne vous ai peut-être jamais posé la question, monsieur Lovgren, mais le ministère a-t-il consulté l'Association du barreau canadien, par exemple, avant de prendre cette décision? Savez-vous si la Criminal Lawyers Association a été consultée ou si le ministère de la Justice a pris cette décision seul?

M. Lövgren: A ma connaissance, il s'agit d'une décision interne du ministère de la Justice.

Le sénateur Neiman: Comme je vous l'ai signalé, monsieur le président, cela me semble inacceptable étant donné qu'il existe, selon moi, une différence de sens entre «motif raisonnable et probable».

Le président: Monsieur Lovgren, vous ne pensez pas que cela veut dire la même chose?

M. Lövgren: Si. Le ministère a pris cette décision après des recherches approfondies. Il s'est basé sur un avis juridique qui a été préparé à la fin de 1983. Le ministère considère que cet avis est concluant. Dans tous les projets de loi que nous avons préparés depuis cette décision, nous n'avons utilisé que les mots «reasonable grounds» et en français «motifs raisonnables». La Commission de révision des lois a suivi ce principe pour préparer les lois refondues du Canada, en 1985.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question à poser au sujet de la version française. Les mots «reasonable grounds» sont traduits par «motifs raisonnables» en français. Cela me paraît excellent. Vous avez laissé tomber l'autre mot, «probable»?

Mr. Lövgren: Yes, Senator Beaudoin, in both versions.

Senator Beaudoin: So you take it out of both versions?

Mr. Lövgren: It was in before the coming into force of the 1985 revised statutes. "Motifs raisonnables et probables" came up quite frequently in French with "reasonable and probable grounds" in the English version.

The change made by the Law Reform Commission consisted in deleting "probable" and "and probable" from the two versions.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce la Commission de réforme du droit qui l'a recommandé?

M. Lövgren: Non. Il s'agit d'une décision interne du ministère de la Justice.

[Text]

Senator Beaudoin: They say that “motifs raisonnables”, “reasonable grounds”, is good enough?

Mr. Lövgren: Yes.

Senator Beaudoin: They say that we do not need the other part of the sentence?

Mr. Lövgren: That is correct, senator.

Senator Beaudoin: Why? If it will take you one hour to explain it, I do not want you to do that. Could you summarize it for me? I am not saying that it is right or wrong.

The Chairman: I cannot believe that it is right.

Mr. Lövgren: In attempting to summarize it, there are obviously a considerable number of cases on questions like this. In preparing the conclusion there are a number of pronouncements from courts as to the exact significance, if any, of differences between “reasonable and probable grounds”, “reasonable and probable cause” and “reasonable grounds”. There are a number of judicial pronouncements which state that these are simply alternative ways of saying the same thing, but in the end they all amount to the same test.

Senator Beaudoin: When you say “court cases”, to which level are you referring? Are you referring to appellate courts or to the Supreme Court of Canada?

Mr. Lövgren: The key case upon which we relied was an English Court of Appeal decision which was subsequently approved by a number of appellate courts in Canada and by the House of Lords.

Senator Beaudoin: But not the Supreme Court of Canada?

Mr. Lövgren: Not by the Supreme Court of Canada as such, no. There were other Canadian decisions which looked specifically at the language in the Criminal Code and which conclude that—if I can try to summarize the situation—before the change was made in the language there was a proliferation of different expressions. There were Canadian decisions which suggested that despite the use of different expressions in the code the test was the same throughout. In our view, it was simply a matter of uniformity of language.

The Chairman: You say that this has been raised in the house as well, is that right?

Mr. Lövgren: Yes.

The Chairman: As a result of it being raised, are these sections out?

Mr. Lövgren: For these proposals, yes, as far as we are concerned.

The Chairman: But you may be back at us again?

Mr. Lövgren: But not through the Miscellaneous Statute Law Amendment Program.

The Chairman: That was not the question I asked. I mean that you may be back at us in another fashion. I realize that the opinion given to the minister is perhaps a confidential matter. However, could we get from you a paper with supporting cases in order to persuade us? The reason I raise this is

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Le ministère estime que les mots «motifs raisonnables», «reasonable grounds» suffisent?

M. Lövgren: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il juge inutile le reste de la phrase?

M. Lövgren: En effet, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi? Je ne vous demande pas de passer une heure à m'expliquer cette décision, mais plutôt de me la résumer. Je ne dis pas qu'elle est bonne ou mauvaise.

Le président: Je ne crois pas qu'elle soit bonne.

M. Lövgren: Pour essayer de vous résumer les choses, il y a toute une jurisprudence à cet égard. Le ministère a pris sa décision en fonction de plusieurs jugements rendus par les tribunaux quant à la différence de sens entre les mots «motifs raisonnables et probables» et «motifs raisonnables». Les tribunaux ont estimé qu'il s'agissait simplement de façons différentes de dire la même chose, mais qu'en fin de compte, la signification était la même.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous parlez de «tribunaux», de quelles instances parlez-vous? Parlez-vous des cours d'appel ou de la Cour suprême du Canada?

M. Lövgren: Nous nous sommes surtout basés sur un jugement d'une cour d'appel britannique, qui a été approuvé, par la suite, par plusieurs cours d'appel du Canada et par la Chambre des Lords.

Le sénateur Beaudoin: Mais pas par la Cour suprême du Canada?

M. Lövgren: Non, pas par la Cour suprême du Canada. D'autres décisions rendues par des tribunaux canadiens au sujet du libellé du Code criminel allaient dans le même sens—pour essayer de vous résumer la situation, il y avait une pléthore d'expressions différentes avant que le libellé ne soit modifié. Les tribunaux canadiens ont estimé que, même si des expressions différentes étaient utilisées dans le Code, leur signification était la même. A notre avis, il s'agissait simplement d'uniformiser le libellé.

Le président: Vous dites que la question été soulevée à la Chambre?

M. Lövgren: Oui.

Le président: Étant donné que la question a été soulevée à la Chambre, ces articles sont supprimés?

M. Lövgren: Oui, du moins en ce qui nous concerne.

Le président: Mais vous pourriez nous soumettre de nouveau la question?

M. Lövgren: Mais pas dans le cadre du Programme de lois correctives.

Le président: Ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Je voulais dire que vous pourriez nous la soumettre d'une autre façon. L'opinion juridique de nos ministres est peut-être confidentielle, mais pourriez-vous nous remettre un document présentant des cas à l'appui pour nous convaincre? Si je soulève la

[Text]

because I was serious about you being back at us. I do not mean in respect of this anomalies business but in some other legislative fashion.

Mr. Lövgren: In that sense, yes, because we are continuing to draft legislation using only the words "reasonable ground".

The Chairman: It is awful that we are pretty unanimous in thinking you are wrong. Having said that, can you persuade us and can you do it now, not when we are under the crunch with a bill before us?

Senator Neiman: After this was brought to my attention I got in touch with the President of the Criminal Lawyers Association, Mr. Brian Greenspan. One thing that occurred to me is that perhaps the Department of Justice is quite right in the view it has taken since I would have heard an instant howl of protest from the group and I have not. I have left a message for them and I still have not heard back from them about that. I do agree with you, Mr. Chairman, and I think it would be worthwhile for us as a committee to have whatever background that can be provided by Mr. Lovgren.

Mr. Lövgren: When the Commons committee raised the point I provided it with a letter setting out some of the bases upon which we had come to that conclusion. I wonder if I could provide this committee with copies of that letter. In the end, for the purposes of these proposals, it did not convince the members of the Commons committee, but it may be of interest.

The Chairman: It may convince us. We do not think like they do, so you may have more success with us. In any event, could we have a copy of that letter which, obviously, would be the substance of the argument, as well as the one English case to which you have referred?

Mr. Lövgren: The case is referred to in the letter with extracts from the Reasons for Judgment.

Senator Beaudoin: To me, "motifs raisonnables" sounds very good in French. I have no doubt about that. I have much more difficulty in understanding "motifs probables". I do not say that it is wrong, nor do I say that it is right. I just want to be convinced. However, I am certainly convinced that in French "motifs raisonnables" is a very good expression. My concern is more with "motifs probables". Do you drop that?

Mr. Lövgren: Yes.

Senator Beaudoin: You say that it is useless. You may be quite right on that point. I just want to look at the case. What does "probables" mean in French? Does it mean "probable"? I am not an expert in criminal law, since it is not my field, although I am interested in it. I learned at the faculty of law the term "motifs probables". It may be that, according to the modern way we look at the criminal law in this country, one expression is good enough.

The Chairman: Mr. Lovgren, convince us.

[Traduction]

question c'est parce que je crois sérieusement que vous pourriez revenir à la charge. Pas dans le cadre de la révision de ces anomalies, mais à propos d'un autre projet de loi.

M. Lövgren: En effet, étant donné que nous continuons à préparer des projets de loi en utilisant uniquement les mots «motif raisonnable».

Le président: C'est vraiment regrettable étant donné que nous sommes pratiquement tous convaincus que vous avez tort. Cela dit, pourriez-vous nous convaincre du contraire et cela maintenant et non pas lorsque nous aurons un projet de loi à étudier?

Le sénateur Neiman: Quand la question a été portée à mon attention, j'ai communiqué avec le président de la Criminal Lawyers Association, M. Brian Greenspan. Je me suis dit que le ministère de la Justice avait peut-être raison sans quoi cette association aurait aussitôt protesté, ce qu'elle n'a pas fait. Je lui ai laissé un message, mais je n'ai toujours pas obtenu de réponse. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président, et je crois qu'il serait utile que M. Lovgren nous fournisse un document quelconque justifiant cette décision.

M. Lövgren: Quand le comité des Communes a soulevé la question, je lui ai remis une lettre énonçant certaines des raisons sur lesquelles nous nous étions basés. Peut-être pourrais-je vous remettre la copie de cette lettre. Elle n'a pas réussi à convaincre les membres du comité des Communes, mais elle pourrait vous intéresser.

Le président: Elle pourrait nous convaincre. Comme nous ne partageons pas le point de vue du comité des Communes, vous aurez peut-être plus de succès avec nous. Quoi qu'il en soit, pourriez-vous nous remettre une copie de cette lettre dans laquelle vous énoncez vos arguments et nous communiquer également la cause britannique dont vous avez parlé?

M. Lövgren: Nous mentionnons cette cause dans la lettre en citant des extraits du jugement.

Le sénateur Beaudoin: L'expression «motifs raisonnables» me paraît excellente en français. Je n'ai aucun doute quant à sa signification. J'ai beaucoup plus de mal à comprendre l'expression «motifs probables». Je ne dis pas que ce soit bon ou mauvais, mais je voudrais des certitudes. Je suis en tout cas convaincu que l'expression «motifs raisonnables» est très satisfaisante en français. Mes réserves portent davantage sur l'expression «motifs probables». Allez-vous l'éliminer?

M. Lövgren: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que c'est inutile. Vous avez peut-être raison. Je voudrais simplement étudier la question. Que signifie «probables» en français? Je ne suis pas criminaliste, mais cela m'intéresse. A la faculté de droit, j'ai appris l'expression «motifs probables». Étant donné la façon moderne de concevoir le droit pénal au Canada, il se peut qu'un mot suffise.

Le président: Tâchez de nous en convaincre, monsieur Lovgren.

[Text]

Senator Neiman: I wish to suggest that we watch the time.

The Chairman: Yes; I know. I have already given an undertaking.

Senator Neiman: We were supposed to be finished at five o'clock, or shortly thereafter.

Ms. Dunsmuir, the only other serious one that we have would be the one regarding the Young Offenders Act.

The Chairman: What page is that on?

Ms. Molly Dunsmuir, Research Officer, Library of Parliament: It is very near the end.

Senator Neiman: That is under the schedules, is it not?

Mr. Lövgren: Yes. It is on page 97.

Senator Neiman: It is at the very end and deals with an amendment to the Young Offenders Act.

The Chairman: Clause 53, yes.

Senator Neiman: Here it is difficult to know what they are talking about because they have given you both versions. The English version is repealed and we have the French version here. In French it states "where one believes or suspects that the young person is suspected of having committed a crime." That is the French version and the existing French version.

Senator Beaudoin: On which page is it?

Senator Neiman: We are on page 97, clause 53.

Mr. Lövgren: In section 53 on page 97 we are proposing to delete "pour des motifs raisonnables" in the existing French version after "que l'on soupçonne." In the existing text we have "pour des motifs raisonnables". The effect of the amendment would be to delete "pour des motifs raisonnables".

Senator Neiman: There is the opposite side of the coin, because the English version has already deleted the test of reasonableness and they want to make the French version concord with the English version.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Neiman: Here you are deleting a test of reasonableness, which is fairly substantive. Was this change originally made in 1985—that is, taking out the phrase "on reasonable grounds"?

Mr. Lövgren: No.

Senator Neiman: How did that happen?

Mr. Lövgren: In the sense that there is a discrepancy between the two versions, a straightforward mistake was made. The mistake was made when the 1986 amendments were made to the Young Offenders Act when this provision was added. From the time that that bill was introduced in the House of Commons until the time it was enacted there was this discrepancy between the English and French versions in that the French required reasonable grounds and the English said nothing on the matter. It was not a matter of taking reasonableness out of the English version; it was simply never there. The question then becomes: Given that there is this discrepancy does

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Peut-être devrions-nous surveiller l'heure.

Le président: En effet. J'ai déjà pris un engagement.

Le sénateur Neiman: Nous devons terminer à 17 heures ou pas longtemps après.

Madame Dunsmuir, la seule autre disposition importante est celle qui concerne la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le président: C'est à quelle page?

Mme Molly Dunsmuir, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement: C'est tout près de la fin.

Le sénateur Neiman: Dans les annexes, n'est-ce pas?

M. Lövgren: Oui, c'est à la page 97.

Le sénateur Neiman: C'est tout au bout et il s'agit d'un amendement à la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le président: Oui, à l'article 53.

Le sénateur Neiman: Il est difficile de voir de quoi il est question étant donné que nous avons reçu les deux versions. La version anglaise est abrogée et nous avons ici la version française. En français il est dit: «une infraction que l'on soupçonne avoir été commise». Il s'agit de la version française actuelle.

Le sénateur Beaudoin: A quelle page?

Le sénateur Neiman: Nous en sommes à la page 97, à l'article 53.

M. Lövgren: A l'article 53, page 97, nous proposons de supprimer les mots «pour des motifs raisonnables» dans la version française actuelle après les mots «que l'on soupçonne». L'expression «pour des motifs raisonnables» figure dans le texte actuel et l'amendement aurait pour effet de la supprimer.

Le sénateur Neiman: Cette fois, c'est l'inverse étant donné que l'expression «pour des motifs raisonnables» a déjà été supprimée de la version anglaise et que l'on veut faire concorder le français avec l'anglais.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Neiman: Vous supprimez un critère important. Les mots «pour des motifs raisonnables» ont-ils été supprimés en 1985?

M. Lövgren: Non.

Le sénateur Neiman: Quand l'ont-ils été?

M. Lövgren: Une erreur a été commise en ce sens que les deux sont différentes. L'erreur a été faite lorsque cette disposition a été ajoutée en 1986, à la Loi sur les jeunes contrevenants. Entre le moment où le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes et celui où il a été adopté, la version anglaise différait de la version française car dans le français, il fallait qu'il y ait des motifs raisonnables tandis que l'anglais ne le mentionnait pas. Il ne s'agit pas d'enlever ces mots de la version anglaise étant donné qu'ils n'y ont jamais figuré. Il s'agit donc de voir s'il faut corriger cette erreur en supprimant ces mots de la version française ou en les ajoutant dans la version anglaise.

[Text]

one resolve it by deleting it from the French version or by adding it to the English version?

Senator Beaudoin: That is all right.

Senator Neiman: In discussions that I have had with Mr. Greenspan he pointed out to me that where the French and English versions are not the same the judicial practice is to take the version that gives most protection to the accused.

Senator Beaudoin: In criminal law, that is correct.

Senator Neiman: I repeat, it must be the most favourable version to the accused. The courts must have been using the French version here and using the test of reasonableness. If we were to delete it we would be prejudicing the rights of the accused. I am not sure that that is a good idea or that it really comes within the ambit of this kind of legislation.

The Chairman: They are one and the same.

Senator Neiman: Do you think that "to suspect" and "suspect on reasonable grounds" is the same? That is, does the test of reasonableness always exist? Is there some general judicial law or interpretation that states that the test of reasonableness must always be applied?

Mr. Lövgren: Not in the case of this kind of provision, because it does not deal with criminal procedure as such, with the grounds for an arrest, or something like that. It deals with the grounds on which a peace officer gets access to otherwise confidential records.

Senator Neiman: But that could prejudice a young person.

Mr. Lövgren: Only in the sense that the records about the young person would be made available to a police officer.

Senator Neiman: Right.

Senator Beaudoin: Was the expression in the English text there in the beginning?

Mr. Lövgren: No.

Senator Beaudoin: It was never there?

Mr. Lövgren: The expression was never used in the English text.

Senator Beaudoin: That is another story. If it was not in the English text from the beginning, why should it be included in the French text?

Senator Neiman: It was just a mistake.

The Chairman: That is the question that Senator Neiman is asking.

Senator Beaudoin: If it is a mistake, it should be dropped—that is, unless it is a more serious mistake not to have it there.

Senator Neiman: The test is: Does it prejudice the rights of a person in any way?

Senator Beaudoin: Yes, the rights of an accused. We see something strange here. It reads:

... que l'on soupçonne avoir été commise—

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: C'est très bien.

Le sénateur Neiman: Quand j'en ai discuté avec M. Greenspan, il m'a dit que les tribunaux avaient pour habitude, lorsque le français et l'anglais n'étaient pas semblables, d'appliquer la version qui protégeait le plus l'accusé.

Le sénateur Beaudoin: C'est en effet le principe suivi en droit pénal.

Le sénateur Neiman: Je le répète, il s'agit d'appliquer la version la plus favorable à l'accusé. Les tribunaux doivent, dans ce cas, s'être servis de la version française et s'être assurés qu'il y avait des motifs raisonnables. Si nous supprimions ces mots, ce serait aux dépens des droits de l'accusé. Je ne suis pas certaine que ce soit une bonne idée ou que cela entre vraiment dans le cadre de ce genre de loi.

Le président: Cela revient au même.

Le sénateur Neiman: Vous ne voyez pas de différence entre «soupçonne» et «soupçonne pour des motifs raisonnables»? Vous pensez que ce doit toujours être pour des motifs raisonnables? Existe-t-il une jurisprudence établissant qu'il doit toujours y avoir des motifs raisonnables?

M. Lövgren: Pas pour ce genre de disposition étant donné qu'elle ne se rapporte pas aux motifs d'une arrestation ou à une autre procédure pénale. Il s'agit des motifs pour lesquels un agent de police peut avoir accès à des dossiers confidentiels.

Le sénateur Neiman: Mais cela pourrait faire du tort à un jeune.

M. Lövgren: Seulement dans la mesure où les dossiers concernant ce jeune seraient communiqués à un agent de police.

Le sénateur Neiman: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Cette expression figurait-elle dans le texte anglais, au départ?

M. Lövgren: Non.

Le sénateur Beaudoin: Elle n'y a jamais figuré?

M. Lövgren: Elle n'a jamais été utilisée dans le texte anglais.

Le sénateur Beaudoin: Voilà un cas différent. Si ce n'était pas dans l'anglais au départ, pourquoi l'avoir inclus dans le français?

Le sénateur Neiman: Il s'agit d'une simple erreur.

Le président: C'est la question que pose le sénateur Neiman.

Le sénateur Beaudoin: Si c'est une erreur, il faudrait supprimer ces mots, à moins que leur absence ne constitue une erreur plus grave.

Le sénateur Neiman: Il s'agit de voir si cela portera atteinte, d'une façon quelconque, aux droits d'une personne.

Le sénateur Beaudoin: Oui, aux droits d'un accusé. Il y a là quelque chose de curieux. Il est dit ceci:

... que l'on soupçonne avoir été commise ...

[Text]

I hope that if we suspect that something has been committed we suspect it on reasonable grounds, because it would not be reasonable to suspect on unreasonable grounds. I am inclined to think that we do not need that.

Senator Neiman: I do not think we will be able to finish this tonight. Perhaps we can get your opinion on it, or perhaps you may want to think about that particular aspect.

The Chairman: I am unhappy that there is a difference in the English and French versions.

Senator Beaudoin: That is right.

Senator Neiman: I realize that this has to do with the release of records, but, on the other hand, we are entitled to our privacy. This person is merely suspected of something, yet they are releasing documents that could be prejudicial to him.

Senator Beaudoin: If it is not stated in English it should not be stated in French either. I agree with you, Senator Neiman, that perhaps it should be in English and then it should be in French. However, I am not totally convinced of that. I would like to have the opinion of an expert in criminal law.

Senator Neiman: I have asked for it. I am expecting a reply, but I had not receive one before this meeting. Therefore, I cannot tell you anything more at the moment.

The Chairman: Mr. Lovgren, do you have a proposal?

Mr. Lövgren: It sounds as though some members of the committee are not happy with the proposal.

The Chairman: I have not heard any that are happy with it.

Senator Neiman: We are simply questioning it.

The Chairman: It seems to me that this could be clarified if we knew, for instance, that the English would have the same version as the French.

Senator Beaudoin: We agree that it should be in both languages.

The Chairman: Then I take it that it could go forward.

Mr. Lövgren: How do you resolve the discrepancy? Do you take the words out of the French version or do you add them to the English version? I have asked criminal law people whether or not they are aware of any case law on this subject. It is quite probable that if a court were called on to interpret the provision, they would take the one that is most favourable to the young person and against the police authority. There does not appear to be any cases on this subject. We are not able to find anything in our files, in terms of when the provision was put together, to suggest which version was preferable, the English or the French. That does not get us very far, I am afraid.

Senator Neiman: Mr. Greenspan said that the only place we would find cases on this particular point is in Quebec, because it would be a Quebec judge who would look at both versions and say that the English version is the most favourable. Therefore, he might make a ruling that he would use the English version.

[Traduction]

J'espère que si l'on a des soupçons, c'est pour des motifs raisonnables, car il ne serait pas raisonnable autrement de soupçonner quelqu'un. Je suis porté à croire que ces mots ne sont pas nécessaires.

Le sénateur Neiman: Je ne pense pas que nous pourrions terminer ce soir. Peut-être pourrions-nous obtenir votre avis à ce sujet ou peut-être voudrez-vous réfléchir à cet aspect du problème.

Le président: Je déplore qu'il existe une différence entre l'anglais et le français.

Le sénateur Beaudoin: Effectivement.

Le sénateur Neiman: Je sais que ces dispositions se rapportent à la divulgation de dossiers, mais d'un autre côté, nous avons droit à notre vie privée. La personne visée est simplement soupçonnée d'une infraction et pourtant on divulgue des documents qui pourraient lui causer du tort.

Le sénateur Beaudoin: Si ce n'est pas précisé dans l'anglais, il ne faudrait pas l'indiquer non plus dans le français. Je suis d'accord avec vous, sénateur Neiman, pour dire qu'il faudrait peut-être l'ajouter dans l'anglais. Mais je n'en suis pas entièrement convaincu. J'aimerais avoir l'avis d'un criminaliste.

Le sénateur Neiman: J'ai demandé cet avis. J'attends une réponse, mais je n'en ai pas reçu avant cette réunion. Je ne peux donc rien vous dire de plus pour le moment.

Le président: Monsieur Lovgren, avez-vous une proposition à faire?

M. Lövgren: Il semble que certains membres du comité ne soient pas satisfaits de cette proposition.

Le président: Personne ne m'a semblé satisfait.

Le sénateur Neiman: Nous posons simplement la question.

Le président: À mon avis, ce serait plus clair si nous savions que la version anglaise est identique à la version française.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes d'accord pour dire que ces mots devraient figurer dans les deux versions.

Le président: Par conséquent, nous pourrions régler la question.

M. Lövgren: Comment proposez-vous de supprimer la différence? Voulez-vous éliminer ces mots de la version française ou les ajouter dans la version anglaise? J'ai demandé à des criminalistes s'ils étaient au courant d'une jurisprudence à cet égard. Si un tribunal était appelé à interpréter cette disposition, il choisirait probablement la version qui protégerait davantage le jeune. Le cas ne semble pas s'être présenté. Nous n'avons rien pu trouver dans nos dossiers indiquant quelle était la meilleure version, l'anglaise ou la française. Malheureusement, cela ne nous avance pas beaucoup.

Le sénateur Neiman: M. Greenspan a dit que le seul endroit où nous pourrions trouver une jurisprudence est le Québec. En effet, c'est un juge du Québec qui examinerait les deux versions pour dire que la version anglaise est la plus favorable à l'accusé. Par conséquent, il pourrait décider d'utiliser la version anglaise.

[Text]

The Chairman: Mr. Lovgren, how important is it for you to have this before the new year? Think hard on the answer to that question. You may get more if you can wait; you will get less if you cannot wait.

Mr. Lövgren: The problem is that these are still in the form of proposals. There is clearly no opportunity now, based on the proposals, for a bill to be introduced in the house and passed by the house before the new year.

The Chairman: Therefore we can deal with this in January.

Senator Neiman: Yes. You obviously are not going to introduce bills until the new session, which could be a couple of months away.

The Chairman: We do not know that, of course.

Senator Neiman: We do not know that, but we have some breathing room of a month or so.

The Chairman: There is not that sort of anxiety about today.

Senator Neiman: No.

Mr. Lövgren: No, there is not.

The Chairman: We will try to move this along. It is not going as quickly as we would like, but I would suggest that we stop right now. I think we have made some progress, if finding problems is progress.

Senator Beaudoin: At the next session we will finish the anomalies.

The Chairman: Yes, hopefully we will.

We are all familiar with the work of our colleague, Senator Hastings, who brought an inquiry before the Senate. As a result of that inquiry, the matter was referred to this committee. You are all aware that Senator Hastings has a bill before the Senate dealing with this problem.

The report that I was suggesting we make would say the following:

Your Committee, to which was referred the inquiry of the Honourable Senator Hastings calling the attention of the Senate to the erosion of the long standing right of access of Members of Parliament to federal penitentiaries and the final loss of that right in 1987, in obedience with the Order of Reference of Tuesday, January 23, 1990, considered the inquiry and now reports back.

Your Committee heard from the Commissioner of the Correctional Service of Canada and received independent legal counsel. Counsel advised that the most appropriate course was to confer the right of access to penitentiaries for Parliamentarians by an amendment to the *Penitentiaries Act*, and your Committee concurs in this advice.

Senator Hastings introduced Bill S-19, "*An Act to amend the Penitentiary Act to reinstate visitation privileges of Members of Parliament*," on November 14, 1990, and your Committee is supportive of his action.

Respectfully submitted,

[Traduction]

Le président: Monsieur Lovgren, à quel point est-il important pour vous que ce soit réglé avant le Nouvel An? Réfléchissez bien à votre réponse. Peut-être sera-t-il plus avantageux pour vous d'attendre.

M. Lövgren: Malheureusement, ce ne sont 'encore que des propositions. De toute évidence, il n'est pas possible de présenter un projet de loi à la Chambre et de le faire adopter avant l'année prochaine.

Le président: Par conséquent, nous pourrions étudier cette question en janvier.

Le sénateur Neiman: Oui. Vous n'allez certainement pas déposer des projets de loi avant la nouvelle session, qui ne débutera peut-être pas avant deux mois.

Le président: Nous ne le savons pas encore, évidemment.

Le sénateur Neiman: Nous ne le savons pas, mais nous avons environ un mois devant nous.

Le président: Cela ne presse pas énormément.

Le sénateur Neiman: Non.

M. Lövgren: Non.

Le président: Nous allons essayer d'avancer. Ce ne sera pas aussi rapide que nous le voudrions, mais je suggère que nous en restions là. Je crois que nous avons réalisé quelques progrès, du moins dans la mesure où nous avons mis le doigt sur certains problèmes.

Le sénateur Beaudoin: Nous en terminerons avec les anomalies au cours de la prochaine session.

Le président: Espérons que nous pourrions le faire.

Nous connaissons tous les travaux de notre collègue, le sénateur Hastings, qui a déposé au Sénat un avis d'interpellation. Cette question nous a été renvoyée à la suite de cette interpellation. Comme chacun sait, le sénateur Hastings a présenté au Sénat un projet de loi traitant de ce problème.

Le rapport que je propose de faire serait formulé en ces termes:

Votre comité, à qui a été renvoyée l'interpellation de l'honorable sénateur Hastings attirant l'attention du Sénat sur la limitation du droit de visiter les pénitenciers fédéraux que les parlementaires possédaient depuis longtemps et la perte de ce droit en 1987, a examiné ladite interpellation conformément à l'ordre de renvoi du mardi 23 janvier 1990, et présente maintenant son rapport.

Votre comité a entendu le témoignage du commissaire du Service correctionnel du Canada et a consulté un conseiller juridique indépendant. Le conseiller juridique a estimé que la meilleure façon de procéder était de conférer aux parlementaires le droit de visiter les pénitenciers en modifiant la *Loi sur les pénitenciers* et votre comité souscrit à cette opinion.

Le sénateur Hastings a déposé le projet de loi S-19, «*Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires*» le 14 novembre 1990 et votre comité approuve son initiative.

Respectueusement soumis,

[Text]

I think this will make Senator Hastings happy. I believe this is appropriate and correct.

Senator Hatfield: I disagree. I do not think a senator or Member of Parliament has a right to visit at pleasure. Would they stay for a month in the penitentiary?

The Chairman: No.

Senator Hatfield: Well, how long?

The Chairman: From 1867 until 1987 there had been a provision within either the guidelines or regulations of the penitentiary service which gave the right of access to visit inmates. The first time that was removed, as I recall from the evidence, was in 1987. Senator Hastings raised it, and we have referred to it.

In the evidence of the Correctional Service of Canada it appeared that they thought it was wrong also, and they would, in their next revisions, ask that it be corrected.

Senator Neiman: The Commissioner of the Penitentiary Service essentially acknowledged that this had been dropped. He did say that he would have it put back in the regulations. It was the thought of the committee as a whole that it would be better to make it part of the actual law rather than simply put it in regulations.

The Chairman: We had retained the services of Graham Eglinton, who is an expert in regulations. At one time he was a very able counsel to the regulations committee. He said that the trouble with regulations is that they get changed in the darkness of the night. No one seems to know about it, and they find out a long time later. That is why he suggested we put it in the statute. If anyone were going to take away that right, then they would have to do it in a statute and it would be debated in Parliament. That was our recommendation.

Senator Doyle: I do not think this will make Senator Hastings happy because he is rarely happy. However, the change should be made. This is a bad time to be reducing access to any public institution.

The Chairman: The bill is before the Senate, and this is only a supportive action. I suggest it is a good one.

Senator Hatfield: I am not ready to raise a fuss.

The Chairman: I hear you. On division?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

J'espère que le sénateur Hastings sera content. Cela me paraît satisfaisant.

Le sénateur Hatfield: Je ne suis pas d'accord. Je ne pense pas qu'un sénateur ou un député ait le droit de visiter un pénitencier quand cela lui plaît. Resterait-il un mois dans un pénitencier?

Le président: Non.

Le sénateur Hatfield: Combien de temps?

Le président: De 1867 à 1987, les directives ou règlements du Service des pénitenciers contenaient une disposition accordant aux parlementaires le droit de rendre visite aux détenus. Si je me souviens bien, c'est en 1987 que ce droit a été supprimé pour la première fois. Le sénateur Hastings a soulevé la question et nous l'avons examinée.

Les témoins du Service correctionnel du Canada semblaient estimer que c'était une erreur et ils ont dit qu'ils demanderaient qu'elle soit corrigée lors des prochaines révisions de la loi.

Le sénateur Neiman: Le commissaire du Service correctionnel a reconnu que cette disposition avait été abandonnée. Il a dit qu'il la ferait rétablir dans les règlements. Le comité plénier a estimé qu'il vaudrait mieux l'inscrire dans la loi plutôt que dans les règlements.

Le président: Nous avons engagé Graham Eglinton, qui est un expert de la réglementation. A une certaine époque, il a été un excellent conseiller pour le Comité des règlements. Il a dit que, malheureusement, les règlements étaient modifiés en catimini. Personne n'est au courant et on s'aperçoit des changements beaucoup plus tard. Voilà pourquoi il a suggéré de l'inscrire dans la loi. Si quelqu'un décide de supprimer ce droit, il faudra le faire en légiférant et en discuter au Parlement. C'est ce que nous avons recommandé.

Le sénateur Doyle: Le sénateur Hastings ne sera pas content étant donné qu'il est difficile de le satisfaire. Cependant, il faudrait apporter ce changement. Le moment est mal choisi pour réduire l'accès aux établissements publics.

Le président: Le projet de loi a été soumis au Sénat et il s'agit seulement de soutenir l'initiative de notre collègue. C'est une bonne façon de le faire.

Le sénateur Hatfield: Je ne suis pas prêt à faire toute une histoire à ce sujet.

Le président: J'en prends note. Avec dissidence?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Warren John Newman, Legal Counsel, Human Rights Law.

Du ministère de la Justice:

M. Warren John Newman, conseiller juridique, Droits de la personne.

From the Department of Justice:

Mr. Craig Lovgren, Legislative Counsel, Legislation Section.

Du ministère de la Justice:

M. Craig Lovgren, conseiller législatif, Section de la législation.

From the Department of Indian and Northern Affairs:

Mr. D. K. Goodwin, Assistant Deputy Minister, Lands, Revenues and Trusts;

Ms. Sandra Ginnish, Registrar, Indian Registration and Band List Directorate.

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord:

M. D. K. Goodwin, sous-ministre adjoint, Terres, Revenus et fiducie;

M^{me} Sandra Ginnish, régistairaie.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional
Affairs**



**Affaires
juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Monday, January 14, 1991

Le lundi 14 janvier 1991

Issue No. 22

Fascicule n° 22

Fifth Proceedings on:

Cinquième fascicule concernant:

Bill C-43: An Act respecting Abortion

Projet de Loi C-43: Loi concernant l'avortement

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Hon. Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Hon. Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Cools	Lewis
DeWare	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Grimard	Nurgitz
Haidasz	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grimard substituted for that of the Honourable Senator Castonguay (January 14, 1991).

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Hatfield (January 14, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Cools	Lewis
DeWare	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Grimard	Nurgitz
Haidasz	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(44) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grimard substitué à celui de l'honorable sénateur Castonguay (14 janvier 1991).

Le nom de l'honorable sénateur DeWare substitué à celui de l'honorable sénateur Hatfield (14 janvier 1991).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 26, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-43, An Act respecting abortion.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JANUARY 14, 1991
(27)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 6:35 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Fairbairn, Grimard, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Teed.

In attendance: Ms. Marguerite Young, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Women's College Hospital:*

Ms. Gail Regan, Chairman of the Board of Directors.

From the Criminal Lawyers Association:

Mr. Brian Greenspan, President and

Mr. Paul Copeland, Vice-President.

From Everywomen's Health Centre Society of Vancouver:

Ms. Hilda Thomas, President and

Ms. Margaret Birrell, Member of the Board.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 26, 1990, proceeded to consider Bill C-43, An Act respecting Abortion.

At 6:36 p.m., Ms. Regan made a statement and answered questions.

At 7:37 p.m., Mr. Greenspan and Mr. Copeland made a statement and answered questions.

At 8:45 p.m., Ms. Thomas made a statement and, together with Ms. Birrell, answered questions.

At 9:17 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier adjoint du Comité

Tonu Onu

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 14 JANVIER 1991
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Fairbairn, Grimard, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Teed.

Présente: M^{me} Marguerite Young, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Women's College Hospital:*

M^{me} Gail Regan, présidente du conseil d'administration.

De Criminal Lawyers Association:

M. Brian Greenspan, président, et

M. Paul Copeland, vice-président.

De Everywomen's Health Centre Society of Vancouver:

M^{me} Hilda Thomas, présidente, et

M^{me} Margaret Birrell, membre du conseil d'administration.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 juin 1990, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

À 18 h 36, M^{me} Regan fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 37, MM. Greenspan et Copeland font une déclaration et répondent aux questions.

À 20 h 45, M^{me} Thomas fait une déclaration et, avec M^{me} Birrell, répond aux questions.

À 21 h 17, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Monday, January 14, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, respecting abortion, met this day at 6.30 p.m., to give consideration to the said bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, I see a quorum. We are running a couple of minutes late, so I think we should commence proceedings.

The first of three presentations this evening, all dealing of course with C-43, is from Women's College Hospital. Mrs. Gail Regan who is Chairman of the Board of Directors, is before us.

Mrs. Regan, I understand you have a written submission that you will refer to and then allow yourself to take questions.

Mrs. Gail Regan, Chairman, Board of Directors, Women's College Hospital: Yes.

The Chairman: Please proceed.

Mrs. Regan: I am here with you to-day to represent Women's College Hospital's stand against the recriminalization of abortion. We have four grounds of opposition.

- 1) Problems of access
- 2) Nature of doctor-patient relationships
- 3) Respect for the moral development of patients
- 4) Duty of care

Women's College Hospital is a teaching hospital in the University of Toronto system. In other words, all our active staff must have University of Toronto appointments, a condition of our affiliation agreement with the university. We are a small general hospital with a few specialties, one of which is women's programs, including a Women's Health Centre. This centre is relatively new, and is still extra-globally funded. Obstetrics-gynaecology is a large focus of the hospital, both for normal conditions and for high risk pregnancy - the University of Toronto regional perinatal unit is well established, and we are developing new programs in fetal medicine, gynaecological laser surgery and medical diseases of pregnancy.

Women's College is one of Toronto's preeminent hospitals to practice academic obstetrics-gynaecology and attracts academically oriented physicians in this discipline. We have surveyed our doctors and C-43 looms over them - 30% have already acknowledged they will not perform this procedure if criminalization proceeds. This will seriously constrain Women's College's ability to provide abortion services. We have extra-global funding, secure funding for the program. We

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 14 janvier 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement, se réunit ce jour à 18 h 30 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je vois qu'il y a quorum. Nous avons un retard de quelques minutes, donc je crois que nous devrions commencer la séance.

Le premier des trois exposés que nous entendrons ce soir, lesquels portent tous sur le projet de loi C-43, est celui du Women's College Hospital. Nous avons devant nous M^{me} Gail Regan, présidente du conseil d'administration de l'hôpital.

Madame Regan, je crois savoir que vous avez un mémoire. Vous pouvez le présenter, après quoi vous pourrez répondre à nos questions.

Mme Gail Regan, présidente du conseil d'administration, Women's College Hospital: Oui.

Le président: Veuillez commencer.

Mme Regan: Je suis parmi vous aujourd'hui pour présenter la position du Women's College Hospital contre le projet de ramener l'avortement dans le domaine pénal. Notre opposition se fonde sur quatre motifs:

- 1) Les problèmes d'accès que cela poserait.
- 2) Son incidence sur la relation médecin-patiente.
- 3) La nécessité de respecter le développement moral des patientes.
- 4) Notre devoir en matière de prestation de soins.

Le Women's College Hospital est un hôpital universitaire rattaché au réseau de l'université de Toronto. Autrement dit, tous les membres de notre personnel traitant doivent être nommés par l'université de Toronto aux termes de notre accord d'affiliation avec celle-ci. Notre établissement est un petit hôpital général comptant quelques services spécialisés, dont l'une dispense des programmes de soins aux femmes, notamment par l'entremise de notre Centre de santé pour les femmes. Ce centre est relativement nouveau et reçoit encore des fonds extra-budgétaires. La gynécologie et l'obstétrique sont des éléments majeurs des services que dispense notre hôpital. Dans ces deux disciplines, nous accueillons tant des femmes à grossesse normale que des femmes dont la grossesse présente un risque élevé. L'unité périnatale régionale de l'université de Toronto est bien établie et nous sommes à élaborer de nouveaux programmes en médecine fœtale, en chirurgie gynécologique au laser et dans le domaine des maladies de la grossesse.

La Women's College Hospital est aux premiers rangs parmi les hôpitaux de Toronto qui dispensent un enseignement universitaire pratique en obstétrique et en gynécologie. Il attire des médecins de calibre universitaire dans ces deux disciplines. Après enquête auprès de nos médecins, nous avons constaté que le projet de loi C-43 leur apparaissait comme une sombre menace: trente pour cent d'entre eux ont déjà dit qu'ils ne pratiqueront pas cette intervention si elle est visée par le Code cri-

[Text]

have rented and decorated office space, hired nurses and other professional staff, but physicians must actually conduct the procedure. With fewer willing to serve, our ability to meet the needs of our patients will be constrained. We cannot simply hire physicians who are willing to serve due to the requirement for a university appointment and the other program demands of the hospital.

Another important issue here goes beyond the logistical details. Women's College was founded in 1911 to provide a place for newly-graduated women doctors, doctors who had been excluded on the basis of gender from other Toronto hospitals, to practise medicine. The hospital grew in size and stature, and in the 1960's achieved teaching status. Women's College has played an active role over the years in the diffusion of medical practices and cultural items helpful to the health of women - the Pap smear, Tampax, contraception, mammography as a screening device, hormones in the treatment of breast cancer, conservative cancer surgery for breast and bowel, brief psychotherapy, sexual assault care—in other words, care of the whole woman in many life stages and circumstances. It is our tradition to speak for women, not only in academia and in the wider society, but in the context of the day-to-day reality of our patients.

We respect our patients. We see them as autonomous human beings who come to us as consumers of health care services. We do not subscribe to the patriarchal view of the doctor-patient relationship. Rather, we see physicians and patients as partners in health care and in management of life transitions.

Bill C-43 destroys the relationship we want. It will not stop the hospital from performing therapeutic abortions so it will not satisfy those among you who are opposed to women having this option in their health care. But it will destroy the traditional way in which we relate to our patients, who will no longer be permitted to decide within their own moral framework. Patients must now approach a doctor in order to manipulate him or her into permitting the procedure. This is degrading to our patients, an affront to their humanity and dignity, and we find it appalling. Recriminalization of abortion frustrates the kind of doctor-patient relationship we believe in. It is contrary to our tradition and to the model of health care delivery we espouse.

Women's College is an academic hospital and we respect the feminine voice as expressed in medical disciplines and social science. One of the reasons for having a teaching hospital strongly influenced by women is to explore the differences

[Traduction]

minel. Cela gênera sérieusement la capacité de notre hôpital de dispenser des services d'avortement. Le programme dispose de fonds extra-budgétaires et son financement est assuré. Nous avons loué et rénové des locaux de bureau, engagé du personnel infirmier et d'autres employés professionnels, mais l'intervention doit être pratiquée par des médecins. La diminution du nombre de ceux qui sont disposés à le faire réduira du même coup notre capacité de répondre aux besoins de nos patientes. Nous ne pouvons pas engager des médecins qui seraient prêts à pratiquer cette intervention, vu qu'ils doivent être nommés par l'université et à cause aussi d'autres exigences des programmes de l'hôpital.

Il se pose encore un autre problème important, qui dépasse les détails de logistique. Le Women's College Hospital a été fondé en 1911 pour offrir un débouché aux femmes nouvellement diplômées en médecine, mais qui avaient été refusées par d'autres hôpitaux de Toronto en raison de leur sexe. L'hôpital a grandi en taille et en prestige et il a accédé, au cours des années 1960, au statut d'hôpital universitaire. Depuis des années, il joue un rôle actif dans la diffusion de pratiques médicales et de notions culturelles utiles pour la santé des femmes: frottis de Pap, emploi de la serviette hygiénique, contraception, mammographie comme moyen de dépistage, utilisation des hormones dans le traitement du cancer du sein, chirurgie préservatrice en cancer du sein et de l'intestin, psychothérapie succincte, soins des victimes d'agressions sexuelles, autrement dit prestation de soins à la femme toute entière, en de nombreuses époques et circonstances de sa vie. Nous avons toujours parlé au nom de la femme, non seulement dans les milieux de l'enseignement supérieur et dans la société en général, mais aussi dans le contexte de la réalité quotidienne de nos patientes.

Nous respectons nos patientes. Nous les considérons comme des êtres humains autonomes qui s'adressent à nous comme consommatrices de soins de santé. Nous ne souscrivons pas à la conception patriarcale de la relation médecin-patiente. Nous considérons plutôt le médecin et sa patiente comme des partenaires dans la prestation des soins de santé et la gestion des transitions de la vie.

Le projet de loi C-43 détruit la relation que nous voulons. Il n'empêchera pas les hôpitaux de pratiquer des avortements thérapeutiques, donc ne satisfera pas ceux d'entre vous qui sont opposés à ce que les femmes aient cette option dans les soins de santé à leur disposition. Mais il détruira notre façon traditionnelle de traiter avec nos patientes, qui n'auront plus le droit de décider en fonction de leur morale personnelle. Les patientes devront dorénavant s'adresser à un médecin pour l'amener subrepticement à autoriser cette intervention. Ce sera dégradant pour elles, un affront à leur humanité et à leur dignité et cela nous apparaît épouvantable. Ramener l'avortement dans le domaine pénal, c'est contrecarrer le type de relation médecin-patiente auquel nous croyons. C'est contraire à notre tradition et au modèle de prestation de soins de santé auquel nous adhérons.

Le Women's College Hospital est un hôpital universitaire et nous respectons la voix des femmes telles qu'elles s'expriment dans les disciplines médicales et les sciences sociales. L'une des raisons d'un hôpital universitaire fortement influencé par des

[Text]

between the way men and women cope with everyday problems. The book *In a Different Voice* by Carol Gilligan is on our reading lists. This work explores the differences in moral decision-making between men and women, and contains detailed longitudinal studies of the moral development of women who choose to have abortion. The book demonstrates that women, even young, disadvantaged ones with limited education, take the abortion decision as a crucible of moral decision making.

Gilligan shows that, when women have the legal right to abortion, the decision is never made lightly, and occurs in a way that expands a woman's sense of responsibility for self and others. She presents the case of "Nan", who in choosing abortion had the experience of feeling shame, of being helped out anyway by non-judgemental health care providers, and who discovered in her experience an opportunity to re-find herself as someone who is able to take control, accept mistakes and take a new course.

Gilligan illustrates how, when women are forced to self-sacrifice, self-development is retarded. The consequence of the restriction of the right to moral choice is not only frustration and despair, it is also guile and deceit. When women have to manipulate doctors in order to obtain an abortion they have decided they want, the result is denigrating not only to the doctor-patient relationship, but to the women themselves.

Women's College has an integrated approach to the care of its patients, a holistic view, and this is reflected not only in a variety of psychiatric programs, but in the contribution of psychiatry in the care of the physically ill, the dying, high risk mothers, family practice patients, emergency patients, and clients of the sexual assault care centre. Hence, what some would call a psychiatric view is to Women's College common sense. We believe that the worse an experience, the more likely the person who has had the experience is to be unable to handle it, to deny it, to be unable to learn from it, to act out repressed feelings and to be unable to let go of unadaptive ways of coping.

Recriminalization of abortion can only make the experience of abortion, already a painful one, worse. It will cause problems with access, doctor-patient relationships and will necessitate behaviour patients find manipulative and immoral. All this will add to anxiety, shame and discomfort, causing some patients to deny memory and to split themselves off from the experience. When this happens, when individuals do not have a context within which their feelings can be expressed and dealt with, the stage is set for clinging on to old ways of coping. Hence, recriminalization of abortion by making an intrinsically painful experience even worse puts some patients at risk. When abortion patients feel encouraged, when the context holds their hand and supports them, they are led to deal with

[Traduction]

femmes, c'est qu'il nous permet d'étudier les différences entre la façon dont les hommes et les femmes affrontent leurs problèmes quotidiens. Le livre *In a Different Voice*, de Carol Gilligan, fait partie de nos lectures. Cet ouvrage étudie les différences qui existent entre les hommes et les femmes dans la prise de leurs décisions morales et présente des études évolutives détaillées du développement moral des femmes qui choisissent l'avortement. Ce livre montre que les femmes, même les jeunes femmes défavorisées et à faible scolarisation, considèrent la décision de se faire avorter comme une décision morale cruciale.

Gilligan montre que dans les sociétés où la loi accorde à la femme le droit de se faire avorter, celle-ci ne prend jamais cette décision à la légère et le fait d'une façon qui élargit son sens de responsabilité envers elle-même et autrui. Elle expose le cas de «Nan», une femme qui, après avoir choisi de se faire avorter, avait connu la honte, mais aussi l'expérience d'avoir été aidée par des pourvoyeurs de soins de santé qui ne l'avaient pas jugée, et qui avait rencontré dans cette expérience l'occasion de se retrouver elle-même comme une personne capable de se diriger, d'admettre des erreurs et de prendre une orientation nouvelle.

Gilligan montre que si une femme est forcée de se sacrifier, son développement personnel en est retardé. Restreindre le droit de poser un choix moral engendre non seulement la frustration et le désespoir, mais encore la culpabilité et la tromperie. Quand la femme doit amener subrepticement un médecin à autoriser l'avortement qu'elle a pris la décision d'avoir, le résultat est discréditant non seulement pour la relation médecin-patiente, mais pour la femme elle-même.

Le Women's College Hospital dispense ses soins selon une approche intégrée, une optique holistique, qui se reflète non seulement dans nos divers programmes psychiatriques, mais encore dans le rôle que jouent les soins psychiatriques pour le traitement des maladies physiques, des mourants des mères à haut risque, des patientes qui consultent le médecin généraliste, des patientes amenées à l'urgence et des clients du centre de traitement des victimes d'agressions sexuelles. De ce fait, ce que d'aucuns appelleraient une optique psychiatrique est pour notre hôpital une affaire de bon sens. Nous croyons que plus une expérience est mauvaise, plus il y a de chances que l'intéressé soit incapable de s'en tirer, la nie, soit incapable d'en tirer les leçons, agisse sous la poussée de sentiments refoulés et soit incapable de se défaire des moyens inadaptes d'y faire face.

Ramener l'avortement dans le domaine pénal ne peut qu'aggraver l'expérience, déjà pénible, de l'avortement. Cela posera des problèmes en matière d'accès et de relation médecin-patiente et exigera des comportements que les patientes trouveront subreptices et immoraux. Tout cela accroîtra leur anxiété, leur honte et leur malaise, ce qui amènera certaines patientes à nier leurs souvenirs et à se scinder elles-mêmes de l'expérience. En pareil cas, quand une personne n'a pas de contexte dans lequel elle puisse exprimer ses sentiments et les traiter, les conditions sont réunies pour qu'elle se raccroche aux vieilles façons d'y faire face. C'est pourquoi ramener l'avortement dans le domaine pénal, ce qui rendra encore pire une expérience pénible en soi, placera certaines patientes dans une

[Text]

their feelings and to take control of their lives. Women's College has a duty of care to its patients, and so we oppose recriminalization.

In summary, recriminalization creates problems for Women's College - problems of access, of being able to continue our traditional doctor-patient relationships, of continuing to respect our patient's autonomy and moral integrity, of providing an experience that furthers personal integration and prevents decompensation. I believe we have an excellent health care system in Canada - one that provides better service at less cost to more people than the system in the United States. If we want to keep this system, we must act to support it, we must take responsibility for it, respect its traditions and its need to treat patients in a helpful context. I believe the Senate of Canada has the duty to make decisions that protect Canadian health care institutions, so that they can continue to properly care for their patients. I recommend you refuse to pass Bill C-43. Thank you.

The Chairman: Thank you very much. Senator Neiman?

Senator Neiman: Thank you chairman, Mrs. Regan we have not had any legislation in place for somewhat over two and a half years, ever since the *Morgentaler* decision. Can you tell me if there has been any difference in the number of abortions, any perceptible difference since before the *Morgentaler* situation compared to later, at Women's College?

Mrs. Regan: The number of places was increased when the Women's Health Centre was instituted.

Senator Neiman: When was that?

Mrs. Regan: We are in our third year.

Senator Neiman: So that was about the same time then, was it, as the *Morgentaler* decision came down?

Mrs. Regan: Yes, we would not see a variation because we have X number of slots that we allocate.

Senator Neiman: I see, so you only accept so many?

Mrs. Regan: That's right. So an increase in demand for the service would show up in the community clinics. It would not show up at Women's College because that slot has already been taken.

Senator Neiman: I see, and you have no knowledge about whether there was any increase or not since 1988?

Mrs. Regan: No, I do not.

Senator Neiman: When you said that thirty percent of your doctors would refuse to preform abortions, thirty percent of what number? In other words, do all your doctors now preform abortions or do fifty percent of your doctors now preform abortions under certain circumstances, and that would be reduced by thirty percent? What numbers are we talking about?

[Traduction]

situation de risque. Quand une patiente qui doit subir un avortement se sent encouragée, quand le cadre lui tient la main et l'appuie, elle est amenée à s'occuper de ses sentiments et à prendre le contrôle de sa vie. Le Women's College Hospital a le devoir de s'occuper de ses patientes; donc nous nous opposons à ce qu'on ramène l'avortement dans le domaine pénal.

En résumé, ramener l'avortement dans le domaine pénal créera des problèmes pour le Women's College Hospital: problèmes d'accès, problème de pouvoir maintenir notre relation traditionnelle médecin-patiente, de continuer à respecter l'autonomie et l'intégrité morale de nos patientes, de leur donner une expérience qui puisse faire avancer leur intégration personnelle et empêcher la décompensation. Je crois que nous avons un excellent système de soins de santé au Canada, un système qui dispense un meilleur service à un plus grand nombre et à moindre coût qu'aux États-Unis. Si nous voulons le conserver, nous devons l'appuyer, en assumer la responsabilité, respecter ses traditions et le besoin de traiter les patients dans un cadre salubre. Je crois que le Sénat du Canada a le devoir de prendre des décisions qui soient de nature à protéger les établissements canadiens de soins de santé, afin qu'ils continuent à bien s'occuper de leurs patients. Je vous recommande de rejeter le projet de loi C-43. Merci.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur le sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Merci, monsieur le président. Madame Regan, nous sommes sans loi depuis un peu plus de deux ans et demie, depuis le jugement *Morgentaler*. Pouvez-vous me dire s'il y a eu une différence, une différence perceptible, dans le nombre des avortements pratiqués au Women's College Hospital après ce jugement?

Mme Regan: Le nombre des places a été augmenté lorsque nous avons ouvert le Centre de santé pour les femmes.

Le sénateur Neiman: Quand a-t-il été établi?

Mme Regan: Nous en sommes à la troisième année.

Le sénateur Neiman: Donc il a ouvert à peu près à la même époque que le jugement sur l'affaire *Morgentaler*, n'est-ce pas?

Mme Regan: Oui. Nous n'avons pas vu de variation, car nous allouons un nombre fixe de places, que nous répartissons.

Le sénateur Neiman: Je vois. Donc vous acceptez un nombre déterminé de patientes?

Mme Regan: C'est exact. Une augmentation de la demande pour cette intervention se verrait dans les cliniques communautaires. Elle ne serait pas visible au Women's College Hospital parce que les places auront déjà été prises.

Le sénateur Neiman: Je vois. Et vous ne savez pas s'il y a eu augmentation ou pas depuis 1988?

Mme Regan: Non, je ne sais pas.

Le sénateur Neiman: Quand vous avez dit que trente pour cent de vos médecins refuseraient de faire des avortements, c'est trente pour cent sur combien de médecins? Autrement dit, est-ce que tous vos médecins font actuellement des avortements moyennant certaines conditions, ou est-ce cinquante

[Text]

Mrs. Regan: No, there is a division of labour so that the family practice physicians interview the patients and do the work-up, but the actual procedure is done only by gynaecologists. We have sixteen active staff gynaecologists. So that means five to six of them would refuse.

Senator Neiman: Would—

Mrs. Regan: Would stop, so that we would be down to ten.

Senator Neiman: I see.

Mrs. Regan: These are people who all have academic appointments. They are interested in laser surgery and fetal medicine and high risk mothers, so it is difficult to get their attention for essentially —

The Chairman: But all sixteen do perform abortions, just so that we are getting the numbers straight?

Mrs. Regan: That is true, yes.

The Chairman: You have no gynaecologist on staff who refuses to do abortions?

Mrs. Regan: No, we do not.

Senator Neiman: At present, at any rate. What procedures do you follow? You say that you have a committee that assesses the situation and then the patient is referred to the gynaecologist, if it is decided that an abortion is in order, is this what happens? Do you mean that the family doctor or the family physician on the staff interviews the patient in the first instance?

Mrs. Regan: There are two or three routes of access to abortion at Women's College. The dominant one is through the Women's Health Centre which is staffed by family physicians. The patient is seen there for diagnosis and for counselling, and then if her decision is for abortion, her time is booked in the operating room. However, a patient may not approach for the service through the Women's Health Centre; she may approach through her family doctor or directly through a gynaecologist.

Senator Neiman: Do you have a set of criteria for the type of counselling that must be given to each patient? Is that now in place?

Mrs. Regan: Yes, every patient who comes through the Women's Health Centre receives counselling. The counselling is actually done by nurses who are trained in this area. Then the patients approaching through their family doctors or through their gynaecologists would also receive some doctor-patient counselling, but it is not as specialized as the counselling patients receive through the Women's Health Centre.

Senator Neiman: May I just ask for clarification on the type of counselling. Is this counselling that has to do just with the possible effects or after-effects of the abortion - emotional, psychological - or is it on a broader scale? For instance, does it

[Traduction]

pour cent, chiffre qui serait réduit de trente pour cent? De combien de médecins s'agit-il?

Mme Regan: Non, il y a un partage des tâches. Les patientes ont un entretien avec un médecin généraliste, lequel pose le diagnostic, mais l'intervention proprement dite n'est pratiquée que par un gynécologue. Nous avons seize gynécologues, ce qui veut dire que cinq à six d'entre eux refuseraient de pratiquer cette intervention.

Le sénateur Neiman: Refuseraient?

Mme Regan: Cesseraient, donc ce personnel baisserait à dix.

Le sénateur Neiman: Je vois.

Mme Regan: Il s'agit de l'effectif des gynécologues, qui ont tous été nommés par l'université. Certains s'intéressent à la chirurgie au laser, à la médecine fœtale ou aux mères à haut risque, de sorte qu'il est difficile de les intéresser à ce qui est essentiellement —

Le président: Mais tous les seize font effectivement des avortements? Simple question pour avoir les bons chiffres.

Mme Regan: C'est exact, oui.

Le président: Vous n'avez dans votre personnel aucun gynécologue qui refuse de pratiquer des avortements?

Mme Regan: Non, aucun.

Le sénateur Neiman: Du moins actuellement. Quelles procédures suivez-vous? Vous dites que vous avez un comité qui évalue la situation et ensuite la patiente est confiée à un gynécologue, si l'on décide qu'un avortement est indiqué? Est-ce bien ce qui se passe? Voulez-vous dire qu'un de vos médecins généralistes interroge d'abord la patiente?

Mme Regan: À notre hôpital, il existe trois voies d'accès à l'avortement. La principale passe par le Centre de soins de santé pour les femmes, où exercent des généralistes. On y reçoit la patiente pour des fins de diagnostic et de counselling. Ensuite, si elle opte pour l'avortement, une période de temps lui est réservée à la salle d'opération. Mais une patiente peut s'adresser à nous sans passer par le Centre de soins de santé pour les femmes. Elle peut passer par son médecin de famille ou s'adresser à un gynécologue directement.

Le sénateur Neiman: Avez-vous actuellement un ensemble de critères présidant au type de counselling à dispenser à chaque patiente?

Mme Regan: Oui. Chaque patiente qui s'adresse d'abord au Centre de santé pour les femmes bénéficie d'un service de counselling. Ce counselling est en fait dispensé par des infirmières ayant reçu une formation en la matière. Les patientes qui s'adressent à nous par l'entremise d'un médecin de famille ou d'un gynécologue reçoivent également un service de counselling médecin-patient, mais il n'est pas aussi spécialisé qu'au Centre de soins de santé pour les femmes.

Le sénateur Neiman: Puis-je vous demander un éclaircissement sur le counselling dispensé. Est-ce un counselling qui se limite simplement aux effets éventuels ou post-opératoires d'un avortement—émotionnels, psychologiques—ou est-il plus étendu? Par exemple, offre-t-il d'autres solutions à la patiente

[Text]

offer any alternatives to the patient, or is this strictly from a medical point of view once the patient reaches the hospital?

Mrs. Regan: The Women's Health Centre also has an organization called Marian's which is a support group for, not only teenage, but for adult single mothers, so that the counselling is not of the variety that 'Well this will be bad for your kidney'. It is not that kind of counselling. It is counselling on the woman's options.

Senator Neiman: On her options?

Mrs. Regan: Yes.

Senator Neiman: Right?

Mrs. Regan: The counselling is structured to obtain the woman's full consent. It is her consent that is critical in this area.

Senator Neiman: You mean not to try and force it out of her, but simply to determine whether, in fact, she is consenting of her own accord?

Mrs. Regan: Yes, to allow her to reach the decision herself, and then the procedure does not take place for another week in case she changes her mind, so that she does not feel rushed.

Senator Neiman: Right.

Mrs. Regan: The point of this is that many young women are told things; they are indoctrinated, but they have not learned to take responsibility yet. So in a woman's life this is often the first time where she has to take responsibility; where she has to make a choice. If she is allowed to give consent in a careful way, if she's nurtured to that, this will be a very important decision in her moral development, and will help move her along to where she becomes a responsible person in our society.

However, if she is badgered one way or another then this is denigrating to her. We worry about the women who cannot integrate the experience. Women who cannot learn from the experience are at risk for being in the same circumstances.

Senator Neiman: Are you saying that you have some post counselling available as well?

Mrs. Regan: Yes we do. We do post counselling not only for our own patients but for the other community-based services. For example, if Dr. Morgentaler has a patient who is not thriving after her abortion, then he will refer her to the Women's Health Centre.

Senator Neiman: I see, thank you.

Senator Beaudoin: Just one question of pure information. As I understand it, it is not so much the wording of the Bill that you are concerned with as the fact that the Parliament of Canada is occupying the field; is that the case? As legislators, we have to decide what to do with this Bill. Probably the only way for the Parliament to proceed with this matter is to rely on

[Traduction]

ou se limite-t-il au strict point de vue médical, une fois que la patiente est arrivée à l'hôpital?

Mme Regan: Le Centre de soins de santé pour les femmes comprend un groupe de soutien appelé *Groupe Marian*, qui s'occupe non seulement des adolescentes, mais aussi des mères célibataires adultes. Ce n'est pas un service de counselling qui donnerait aux patientes des conseils du genre: «Vous savez, cette intervention sera mauvaise pour vos reins». Il ne s'agit pas de ce genre de counselling. C'est un counselling sur les options qui s'offrent à la femme.

Le sénateur Neiman: Sur ses options?

Mme Regan: Oui.

Le sénateur Neiman: Vraiment?

Mme Regan: Le counselling est structuré de façon à obtenir le plein consentement de l'intéressée. C'est son consentement qui est capital dans ce domaine.

Le sénateur Neiman: Vous voulez dire que vous n'essayez pas de le lui arracher de force, mais simplement d'établir si elle consent vraiment à l'intervention, de son propre gré?

Mme Regan: Oui, pour qu'elle puisse prendre la décision elle-même. Ensuite, on attend une semaine avant que l'intervention ait lieu, au cas où elle changerait d'avis. Donc elle ne se sent pas bousculée.

Le sénateur Neiman: Oui.

Mme Regan: L'important ici, c'est que bien des jeunes femmes se font dire des choses; elles sont endoctrinées, mais elles n'ont pas encore appris à assumer leurs responsabilités. Donc, pour une femme, c'est souvent la première fois qu'elle doit assumer une responsabilité, qu'elle doit faire un choix. Si on la laisse décider avec prudence, si elle est amenée à le faire d'une manière informée, cette décision sera très importante dans son développement moral et l'aidera à avancer vers le statut de personne responsable dans notre société.

Mais si elle est harcelée dans un sens ou dans l'autre, le processus la discrédite à ses propres yeux. Nous nous inquiétons des femmes qui ne peuvent pas assimiler cette expérience. Les femmes qui ne peuvent pas en tirer les leçons risquent de se retrouver dans les mêmes circonstances.

Le sénateur Neiman: Dois-je comprendre que vous leur offrez également un service de counselling post-opératoire?

Mme Regan: Oui, effectivement. Nous offrons un counselling post-opératoire non seulement à nos propres patientes, mais aussi aux clientes des autres services communautaires. Par exemple, si le docteur Morgentaler a une patiente qui ne va pas bien après son avortement, il l'enverra au Centre de soins de santé pour les femmes.

Le sénateur Neiman: Je vois. Merci.

Le sénateur Beaudoin: Rien qu'un simple renseignement. Si je comprends bien, ce n'est pas tant le libellé du projet de loi qui vous préoccupe comme le fait que le Parlement canadien occupe ce terrain? En tant que législateurs, nous devons statuer sur ce projet de loi. La seule façon pour le Parlement de faire avancer la question est probablement de s'en remettre au

[Text]

the criminal power. As far as health is concerned, that is primarily a matter of provincial jurisdiction.

I understand from your point of view that the parliament of Canada should abstain completely, should not occupy the field, and leave it to the provinces if they want to enter the field under the umbrella of health jurisdiction, which of course may vary from one province to another, I'm sure. Is this what you suggest?

I know we had a long discussion some time ago with the Minister of Justice on the question of doctor and patient relationships. We also debated whether we should occupy the field or not, and some experts say "We are against the bill for that reason. We do not want any bill." Those with exactly the opposite view come to the same conclusion for the opposite reasons. Is that what you personally have in mind? You say it is better to leave the matter as it now stands; do not intervene in the field of criminal law; leave the legal vacuum as it now is. What is it that you want exactly?

Mrs. Regan: Yes.

Senator Beaudoin: Is that what you want? Is it because you consider that, if we intervene in this field, it will create real difficulties in the way of doctor and patient relationships?

Mrs. Regan: Yes.

Senator Beaudoin: That is exactly what you think?

Mrs. Regan: It creates problems of access, because physicians are less willing to serve, and it creates problems with the relationship.

Senator Beaudoin: Of course we are concerned with the legality of everything, and each member of the Senate will vote according to his conscience. Obviously, one day this legislation will come before the Supreme Court and they will have to rule on the question. If there is a statute, they will rule whether it is legal or illegal, or constitutional or unconstitutional. The *Morgentaler* case, of course, offers some criteria but those criteria were based on the periods laid out in the previous legislation, such as three months, six months, nine months, although the judges were not very specific on this because it was not necessary to be specific.

This time they will not be concerned if the bill is adopted based on three periods at all. It is a bill based on the question of the patient and doctor relationship.

On the other hand, if we do not occupy the field at all, we have to realize that legislation in this field may vary from one province to another, respecting access to abortion. But you consider that this is less objectionable than the other way of having a bill like this one?

Mrs. Regan: Yes, I have wondered about that. I have asked

Senator Beaudoin: I just raise the point. I do not mean to argue with you on this. After all, it is a question of opinion.

[Traduction]

pouvoir pénal. Quant à la santé, c'est un domaine qui relève principalement des provinces.

Si je comprends bien votre point de vue, le Parlement canadien devrait s'abstenir complètement d'agir, ne pas occuper ce secteur et laisser les provinces en décider, si elles veulent entrer dans ce champ en invoquant leur compétence en matière de santé. Bien entendu, leur intervention pourra varier d'une province à l'autre, j'en suis sûr. Est-ce là ce que vous voulez dire?

Il y a quelque temps, nous avons eu une longue discussion avec le ministre de la Justice sur la relation médecin-patient. Nous avons également discuté la question de savoir si nous devons occuper ce secteur ou non. Certains experts disent: «Nous sommes contre le projet de loi pour cette raison. Nous ne voulons pas de projet de loi.» Les tenants de l'opinion exactement contraire arrivent à la même conclusion pour des raisons opposées. Est-ce là ce que vous avez personnellement en tête? Vous dites qu'il voudrait mieux laisser les choses comme elles sont. N'intervenez pas dans le secteur pénal. Laissons le vide juridique tel quel. Que voulez-vous au juste?

Mme Regan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce là ce que vous voulez? Est-ce parce que vous considérez qu'une intervention de notre part dans ce domaine créera de réelles difficultés dans la relation médecin-patiente?

Mme Regan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que vous pensez?

Mme Regan: Cette intervention poserait un problème d'accès parce que les médecins seraient moins disposés à agir; elle créerait aussi des problèmes dans la relation médecin-patiente.

Le sénateur Beaudoin: Bien entendu, nous nous préoccupons de la légalité de tout et chaque sénateur votera selon sa conscience. De toute évidence, la Cour suprême sera un jour saisie de cette loi et elle devra statuer. S'il y a une loi, elle aura à juger si elle est légale ou pas, constitutionnelle ou anticonstitutionnelle. Certes, l'affaire *Morgentaler* offre certains critères, mais ces critères sont fondés sur les périodes prévues par la loi antérieure, trois mois, six mois, neuf mois, encore que les juges n'ont pas été précis là-dessus parce que ce n'était pas forcément précis.

Cette fois, on ne se préoccupera pas du tout de savoir si le projet de loi sera adopté sur la base de trois périodes, s'il est basé sur la question de la relation médecin-patiente.

D'un autre côté, si nous n'occupons pas ce champ, nous devons être bien conscients que la législation risque de varier d'une province à l'autre en matière d'accès à l'avortement. Mais vous considérez cela moins inacceptable que l'autre manière, celle d'avoir un projet de loi comme celui-ci?

Mme Regan: Oui. Je me suis posé des questions à ce sujet. Je me suis demandé—

Le sénateur Beaudoin: Je me borne à soulever la question. Je n'entends pas argumenter avec vous là-dessus. Après tout, c'est une question d'opinion.

[Text]

Mrs. Regan: Supposing, however, a province did not want to provide the service?

Senator Beaudoin: Yes.

Mrs. Regan: Or supposing a province says it wants to provide the service but puts a very low price on it. Is that worse than leaving it out of the legal field? I am a capitalist, but I would say that that is worse. If provinces do not want to provide the service, provided the service is legal, then women can buy it. I think it is unfortunate that a province would perhaps not take it into its mandate but —

Senator Beaudoin: Yes, but of course we cannot legislate for the provinces.

Mrs. Regan: Yes. I think it is important, however.

Senator Beaudoin: I know that some lawyers argue that we have some authority in the field of health. We have to a certain extent, probably because of the spending power, but we do not have much power in the field of health. But critics say the constitution being as it is, if we want to intervene we should not intervene in the field of criminal law. Leave the field quite open. Some argue that way, and that is the way you argue, as I understand it.

Mrs. Regan: What I am saying is that this is the way that is most comfortable for Women's College, because we will have more doctors willing to serve. It is also more congruent with our traditions, and we believe that it preserves the abortion decision as an opportunity for women to develop in moral decision-making and to integrate the experience. So we see a lot of down-side the other way.

Senator Beaudoin: But you have to realize that it may vary from one province to another, but of course that is another problem.

The Chairman: Mrs. Regan, just to take further Senator Beaudoin's question, would you feel that same way if, just as a hypothetical situation, a province such as British Columbia, were to allocate no funds for abortion. That would mean that a large portion of the population of women in this country would be denied that service as part of their health care, because it is within the provincial jurisdiction.

Mrs. Regan: Yes, but they would not be denied access to purchasing the service. You are saying that hypothetically the government of B.C. may refuse to fund it?

The Chairman: So you would then be down to the situation those who could afford it could have it, but if you could not afford it, you could not have it?

Mrs. Regan: Right, although it is not an enormously expensive procedure.

Senator Neiman: But the same situation had been taking place in various provinces, as we have already heard, until the Morgentaler clinic opened in Halifax. For instance, a lot of the

[Traduction]

Mme Regan: Supposons toutefois qu'une province ne veuille pas dispenser le service?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Mme Regan: Ou supposons qu'une province dise qu'elle veut dispenser le service, mais en demandant un prix très bas. Serait-ce pire que de laisser la question en dehors du domaine légal? Je suis capitaliste, mais je dirais que ce serait pire. Si les provinces ne veulent pas dispenser le service, en supposant qu'il soit légal, alors que les femmes l'achètent. Je pense qu'il serait malheureux qu'une province ne considère pas avoir comme mandat de dispenser ce service, mais —

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais naturellement, nous ne pouvons pas légiférer pour les provinces.

Mme Regan: Oui. Je crois cependant que c'est important.

Le sénateur Beaudoin: Je sais que des avocats soutiendraient que nous avons certains pouvoirs dans le domaine de la santé. Nous en avons, jusqu'à un certain point, probablement à cause du pouvoir de dépenser, mais pas beaucoup. Or, des critiques disent que la constitution étant ce qu'elle est, si nous voulons intervenir, nous ne devrions pas le faire dans le cadre du droit pénal, que nous devrions laisser le champ passablement ouvert. Certains raisonnent de cette façon et c'est ainsi que vous raisonnez, si j'ai bien compris.

Mme Regan: Ce que je dis, c'est que c'est la façon qui convient le mieux au Women's College Hospital, parce qu'un plus grand nombre de nos médecins seraient ainsi disposés à pratiquer l'intervention chez nous. Cette manière de procéder est également plus conforme à nos traditions et nous estimons qu'elle conserve à la décision d'avorter l'occasion qui est donnée à l'intéressée de développer son sens de décision morale et d'assimiler l'expérience. Donc nous voyons beaucoup d'aspects régressifs dans l'autre façon de procéder.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous devez être consciente que la situation pourrait varier d'une province à l'autre. C'est là, bien entendu, un autre problème.

Le président: Madame Regan, avant de poursuivre avec l'intervention du sénateur Beaudoin, seriez-vous du même avis si, pour poser un cas hypothétique, une province comme la Colombie-Britannique n'affectait aucuns crédits à l'avortement. Il s'ensuivrait qu'une grande part de la population féminine du pays se verrait refuser ce service en tant qu'élément de ses soins de santé, du fait qu'il relève de la compétence provinciale.

Mme Regan: Oui, mais on ne leur refuserait pas l'accès à ce service à prix d'argent. Vous posez comme hypothèse que le gouvernement de la Colombie-Britannique refuserait de financer ce service?

Le président: De sorte qu'on aurait la situation suivante: les femmes capables de payer pourraient avoir un avortement, mais pas celles qui n'en auraient pas les moyens.

Mme Regan: Exact, mais ce n'est pas une intervention d'un coût énorme.

Le sénateur Neiman: Mais la même situation s'est produite dans diverses provinces, ainsi qu'on nous l'a dit déjà, jusqu'à ce que la clinique Morgentaler ouvre ses portes à Halifax. Par

[Text]

Maritime women were having to travel to Montreal. So that the availability of the procedure will always be somewhat unequal. That is inevitable, I think.

The point that your making, as I understand it, is that this is primarily a health care issue, rather than a criminal issue.

Mrs. Regan: As well as a personal, moral issue.

Senator Neiman: Right.

Mrs. Regan: And a rather common one. On average most Canadian women have one abortion.

Senator Neiman: They do?

The Chairman: They do?

Mrs. Regan: Some have abortion; some do repeat and some are lucky enough not to, and to escape having to make that decision. But I would rather see the experience being a constructive one, even though that might create problems of access for some poor women in some provinces. However, I would rather see that than have abortion a degrading experience which, on average, every Canadian woman undergoes with all the costs that generates in terms of trauma, and not being able to integrate the experience, and in bad feelings.

Senator Fairbairn: I do have a couple of other questions, but I would like to follow up on the statement that you have just made, when you said that most Canadian women have one abortion. Is this a statistical projection or are you saying that, of Canadian women who have abortions, most of them have only one?

Mrs. Regan: There is one abortion for every two live births. Most Canadian women, on average, have something like two point three children, so I am just making an analytic statement that, on average, most Canadian women have one abortion.

The Chairman: That is interesting. I would like Senator Fairbairn to take you through that again slowly. The statistics are interesting. We know there are about seventy-five thousand abortions a year. How many live births are there a year?

Mrs. Regan: Excuse me but my numbers — because I could be projecting from the teaching hospitals, you see.

The Chairman: Could we have those?

Mrs. Regan: So my number could be wrong, then.

The Chairman: Okay.

Mrs. Regan: Because there are more children, obviously, than one hundred and fifty thousand children born in a year. In any event, my point is that this is a reasonably typical experience in the life of young Canadian women and it is not a case where some women have ten and some women have none. There are a few East European immigrants that use abortion as a method of contraception, but fortunately that's very rare. Abortion is a dreadful experience in the lives of Canadian women, but not an unusual one.

The Chairman: I give it back to you. It is the statistics that were confusing.

[Traduction]

exemple, bien des femmes des Maritimes devaient se rendre à Montréal. Donc, l'accès à cette intervention sera toujours quelque peu inégal. C'est inévitable, je crois.

Le point que vous expliquez, si j'ai bien compris, c'est que c'est d'abord une question de soins de santé, non une question de droit pénal.

Mme Regan: Et aussi une question de morale personnelle.

Le sénateur Neiman: Oui.

Mme Regan: Et c'est un cas assez courant. La plupart des canadiennes ont en moyenne un avortement.

Le sénateur Neiman: Vraiment?

Le président: Vraiment?

Mme Regan: Certaines ont un avortement, d'autres en ont un deuxième et certaines ont la chance de ne pas en avoir et de ne pas avoir à prendre cette décision. Mais je préfère que cette expérience soit constructive, même si cela pourrait créer des problèmes d'accès pour certaines femmes pauvres dans quelques provinces. Toutefois, je préférerais cela à une intervention dégradante subie en moyenne par chaque Canadienne, avec tous les coûts qu'elle entraînerait en termes de traumatisme, de mauvaises émotions et d'incapacité à assimiler l'expérience.

La sénatrice Fairbairn: J'ai quelques autres questions à poser, mais j'aimerais poursuivre sur ce que vous venez de dire, que la plupart des Canadiennes ont un avortement. Est-ce une extrapolation statistique ou est-ce que vous dites que parmi toutes les Canadiennes qui ont des avortements, la plupart n'en ont qu'un?

Mme Regan: Il y a un avortement pour deux naissances vivantes. La plupart des Canadiennes ont en moyenne quelque chose comme 2,3 enfants. Je ne donne donc qu'une conclusion analytique, à savoir que la plupart des Canadiennes subissent en moyenne un avortement durant leur vie.

Le président: Voilà qui est intéressant. J'aimerais, sénateur Fairbairn, vous faire reprendre la question lentement. Les chiffres sont intéressants. Nous savons qu'il y a environ soixante-quinze mille avortements par année. Combien y a-t-il de naissances vivantes chaque année?

Mme Regan: Excusez-moi, mais mes chiffres—il se peut que mon extrapolation soit basée sur les hôpitaux universitaires.

Le président: Pourrions-nous avoir ces chiffres?

Mme Regan: Donc mes chiffres pourraient être erronés.

Le président: Très bien.

Mme Regan: Car il naît manifestement plus que cent cinquante mille enfants par année. De toute façon, ce que je veux dire, c'est qu'un avortement est une expérience raisonnablement courante dans la vie des jeunes Canadiennes et la question n'est pas que certaines femmes en aient dix et d'autres aucun. Quelques immigrantes de l'Europe de l'Est utilisent l'avortement comme méthode de contraception, mais c'est heureusement très rare. L'avortement est une expérience affreuse dans la vie des Canadiennes, mais non exceptionnelle.

Le président: Je vous rends la parole. Les chiffres étaient de nature à semer la confusion.

[Text]

Senator Fairbairn: No, I think you answered the question basically when you put it in the context of the teaching hospitals rather than in the whole, national statistical picture. Many of my questions were really covered by Senator Neiman, but I wanted to go back to your thirty percent, within your own experience, who have acknowledged that they will not preform this procedure if criminalization proceeds.

Given the number that you mentioned, that you had sixteen active gynaecological doctors in the hospital, what is their primary concern? Is it the legal concern? Is it that this legislation will increase, perhaps, social harassment, in addition to opening up a legal recourse against them? What is the primary reason that they would take the step, if it is in the sort of total picture of the care you give, or want to give within your hospital. What is their primary concern?

Mrs. Regan: I do not believe harassment is a concern of ours. I think that that is a concern in the hinterland of Ontario, but because Toronto is a large city, people do not know that your father is a gynaecologist, for example. It is because of the largeness of the city that that kind of thing does not happen.

Senator Fairbairn: So it really is the legal threat, the potential threat of having to get yourself involved in a private action or whatever, that has the doctors saying 'We do not want to be part of this.'

Mrs. Regan: They do not want the hassle when they have these other areas of interest, because remember these are academic types, so they are interested in the development of laser surgery and diabetes and pregnancy, so they are busy with other things.

Senator Fairbairn: Are all of the doctors in the hospital women?

Mrs. Regan: No.

Senator Fairbairn: They are not?

Mrs. Regan: No. I have forgotten the breakdown in that department. In the hospital itself, the ratio is about fifty-fifty, men and women. But gynaecologist-obstetricians tend to be male, so I think in that department there might be -

Senator Fairbairn: Why is that?

Mrs. Regan: Because of the sleep deprivation, so it's a field that tends not to attract women, or has not traditionally attracted women.

Senator Fairbairn: That is interesting.

Mrs. Regan: So most of our gynaecologist-obstetricians are male.

Senator Fairbairn: That is interesting. In your comments to Senator Neiman about the type of counselling that is available, you talked about counselling on alternative options. If a young woman, or a woman of any age, who is in difficulty, comes to you and her counselling persuaded her that maybe abortion was not the route for her to take, does the hospital then extend, in it's support of that patient, a redirection to some other

[Traduction]

La sénatrice Fairbairn: Non, je crois que vous avez répondu à la question pour l'essentiel quand vous l'avez placée dans le contexte des hôpitaux universitaires au lieu de la mettre dans l'ensemble des statistiques nationales. Bon nombre de mes questions ont été posées par le sénateur Neiman, mais je voudrais revenir à vos trente p. 100 de médecins qui, chez vous, ont dit qu'ils ne pratiqueront pas cette intervention si elle est intégrée au droit pénal.

Vous avez dit que vous aviez seize gynécologues dans votre hôpital. Quelle est leur principale préoccupation? Est-ce la question judiciaire? Est-ce le fait que cette loi intensifiera peut-être le harcèlement social, en plus de les exposer à des poursuites judiciaires? Quelle est la première raison qui peut les amener à prendre cette décision, s'il évoluent dans un contexte de soins comme ceux que vous donnez ou voulez donner dans votre hôpital? Quel est leur première préoccupation?

Mme Regan: Je ne crois pas que le harcèlement nous préoccupe. Je pense que cette préoccupation existe dans l'arrière-pays ontarien, mais comme Toronto est une grande ville, les gens ne savent pas par exemple que le père d'un tel ou d'un tel est gynécologue. Parce que la ville est grande, ce genre de chose n'existe pas.

La sénatrice Fairbairn: Donc c'est la menace judiciaire, la menace de se voir éventuellement tenter une action en justice, personnelle ou autre, qui fait dire aux médecins: «Nous ne voulons pas être mêlés à cela.»

Mme Regan: Ils ne veulent pas ces tracasseries alors qu'ils ont d'autres champs d'intérêt, car n'oubliez pas qu'ils sont de calibre universitaire. Ils s'intéressent au développement de la chirurgie au laser et à la grossesse des diabétiques. Il sont occupés à d'autres activités.

La sénatrice Fairbairn: Est-ce que tous les médecins de votre hôpital sont des femmes?

Mme Regan: Non.

La sénatrice Fairbairn: Non?

Mme Regan: Non. J'ai oublié quelle est la répartition dans ce service. Dans l'ensemble de l'hôpital, les effectifs se répartissent à peu près également entre les hommes et les femmes. Mais les gynécologues-obstétriciens se recrutent plutôt parmi les hommes. Je crois que dans ce service, il peut y avoir—

La sénatrice Fairbairn: Pourquoi en est-il ainsi?

Mme Regan: À cause de la privation de sommeil. Pour cette raison, c'est un domaine qui n'attire guère les femmes ou ne les a jamais traditionnellement attirées.

La sénatrice Fairbairn: Voilà qui est intéressant.

Mme Regan: Donc la plupart de nos gynécologues-obstétriciens sont des hommes.

La sénatrice Fairbairn: Intéressant. Dans vos propos en réponse au sénateur Neiman, qui vous interrogeait sur le genre de services que vous offrez en counselling, vous avez parlé de counselling sur les options de substitution. Si une femme, ou peu importe son âge, se trouve en difficulté et s'adresse à vous, et si son counselling la persuade qu'un avortement n'est peut-être pas la voie à suivre, est-ce que l'hôpital la dirige alors, dans le cadre de ses services de soutien, vers un autre orga-

[Text]

agency or outlet that can help her in the way she chooses to be helped?

Mrs. Regan: If she is over twenty, she could continue at the Women's Health Centre through Marian's.

Senator Fairbairn: I see.

Mrs. Regan: That is a support group for single moms who are adult.

Senator Fairbairn: Right.

Mrs. Regan: If she is a teenager, she is referred to Jessie's, which is another community-based support service for teenage moms. But yes, the hospital has social workers.

Senator Fairbairn: So that kind of counselling is open as well?

Mrs. Regan: Oh yes.

Senator Fairbairn: If you are already experiencing a problem with one-third of your doctors, and I can see why this would be of considerable concern because you do have constraints as to your staffing—

Mrs. Regan: That is right.

Senator Fairbairn: And probably your funding for your staffing.

Mrs. Regan: That's right.

Senator Fairbairn: This may be an unfair question but is that one-third reflective of other hospitals or other centres, say, in Metropolitan Toronto, in terms of the reaction to this bill, by the medical profession involved in this procedure? Can you say from your knowledge or your association?

Mrs. Regan: Yes, I do not know.

Senator Fairbairn: Okay.

Mrs. Regan: We have Saint Michael's, which won't do any abortions, so that loads up Women's College, T.G.H. and the Western.

Senator Fairbairn: I guess that is really what I am getting at, too. If Women's College is to be down in its access, then if you are the centre that is getting a lot of referrals from elsewhere, that makes a bigger impact on that loss of access as well. Thank you very much. Thank you Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you Senator, Senator Grimard?

Senator Grimard: Unless I have made a mistake, I think you said that a woman has to manipulate a doctor to get an abortion. Personally, I think that word is strong, but do you agree with me that sometime its a good thing that a woman could consult a doctor, a specialist in the matter to ensure herself that it is a good idea to have an abortion?

Mrs. Regan: I think the choice of professional to consult should be up to the woman. I myself do not think doctors are particularly good abortion counsellors. I think they would tend

[Traduction]

nisme ou un autre débouché qui puisse l'aider dans la voie qu'elle choisit?

Mme Regan: Si elle a plus de vingt ans, elle peut continuer au Centre de soins de santé pour les femmes, par l'entremise du groupe Marian.

La sénatrice Fairbairn: Je vois.

Mme Regan: C'est un groupe d'aide pour les mères célibataires adultes.

La sénatrice Fairbairn: Très bien.

Mme Regan: Si la mère est une adolescente, on l'envoie à Jessie's, qui est un autre service de soutien communautaire pour les mères adolescentes. Mais c'est exact, l'hôpital emploie des travailleurs sociaux.

La sénatrice Fairbairn: Donc, vous dispensez ce genre de counselling?

Mme Regan: Oui.

La sénatrice Fairbairn: Si déjà un tiers de vos médecins refusent de pratiquer des avortements, et je comprends que cela vous inquiète beaucoup, étant donné que vous avez été soumis à des restrictions sur le plan du personnel . . .

Mme Regan: C'est exact.

La sénatrice Fairbairn: . . . et probablement aussi à l'égard de votre budget salarial.

Mme Regan: En effet.

La sénatrice Fairbairn: C'est peut-être déloyal de ma part de vous poser cette question, mais ce chiffre—un tiers des médecins—est-il aussi représentatif de la réaction des médecins des autres hôpitaux ou autres centres, du Toronto métropolitain à l'égard du projet de loi? D'après ce que vous avez pu constater ou ce que vous avez pu apprendre de votre association, est-ce le cas?

Mme Regan: Je l'ignore.

La sénatrice Fairbairn: Très bien.

Mme Regan: On ne pratiquera pas d'avortement au centre *Saint Michael's*, ce qui entraînera un certain engorgement au *Women's College*, au *T.G.H.* et au *Western*.

La sénatrice Fairbairn: En fait, c'est à cela que je voulais en venir. Si le *Women's College* doit réduire les admissions et s'il est le centre où les autres hôpitaux renvoient des patientes, cette diminution est d'autant plus grave. Je vous remercie beaucoup. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, sénateur. Sénateur Grimard, vous avez la parole.

Le sénateur Grimard: Sauf erreur, je crois que vous avez dit qu'une femme doit manipuler son médecin pour obtenir un avortement. Personnellement, je trouve le terme assez fort; mais conviendriez-vous avec moi que parfois, il est bon qu'une femme puisse consulter un médecin, un spécialiste en la matière, afin de s'assurer que l'avortement est la meilleure solution?

Mme Regan: Je crois que le choix du professionnel à consulter devrait être laissé à la femme. Pour ma part, je ne crois pas que les médecins soient de très bons conseillers en matière

[Text]

to be pro-abortion because they tend to be quite physical. I mean, if you wanted to do a business deal, you would not go to a chiropractor, for example.

The field of abortion counselling is not necessarily a medical field, and I do not think it is in the view of many women. But if the question is should women consult other people before they make the decision when abortion is not illegal, according to Gilligan's study there is a very elaborate process of moral decision-making that goes on.

When abortion is legally constrained in some way then the field of thought changes from what is best in the circumstance to how can I have the option to have an abortion if that is my choice. So then, the emphasis is then on manipulating the authority into agreeing with the woman. My point is that that is not as healthy a process, and it is a denigrating process.

Senator Grimard: Thank you.

The Chairman: Before I call on Senator Stanbury, Senator Neiman you just wanted to clarify one point.

Senator Neiman: It was not a clarification. I think I would have to take issue with a comment you made, Ms. Regan. I do not think that doctors would take an attitude in general towards abortion that it is a very physical matter, whether they happen to be male or female.

I know that the family doctor that my family goes to is a member of a large clinic. They have a large obstetrical practice and they are mostly males. My doctor, who is a male, made the comment to me that physicians do not like performing abortions. It is an unnatural thing really to take a life, when you could save a life. He also said that his our clinic would not do them. That is the way in which they have decided.

However, he says that it is very important to understand that if there is ever going to be an abortion, there needs to be proper counselling, and the doctor must tell the patient the results and the possible consequences, and it has to be a very responsible procedure. I would accept that most doctors operate in that fashion.

Mrs. Regan: I believe it should be the patient's decision to select the counsellor. If she believes that her family physician is the most skilled, then she would approach him or her gynaecologist, or she would approach the Women's Health Centre. However, many women might like to see a professional counsellor, social worker or clergyman.

Senator Neiman: Oh yes, it is easier.

Mrs. Regan: That is not the particular skill of doctors. Where our skill is in diagnosis.

Senator Neiman: I think they should have a broader skill. That is one thing I would worry about. I think that has to be

[Traduction]

d'avortement. À mon avis, ils ont tendance à y être trop favorables parce qu'en général, ils ne tiennent compte que de l'aspect physique. Ce que je veux dire, c'est que lorsqu'on veut faire une transaction financière, on ne va pas consulter un chiropraticien, par exemple.

Le counselling en matière d'avortement ne relève pas nécessairement de la médecine, et je crois que beaucoup de femmes sont de cet avis. Mais si vous me demandez si les femmes devraient consulter quelqu'un avant de prendre leur décision lorsque l'avortement n'est pas illégal, je peux vous dire que d'après l'étude de Gilligan, les femmes traversent une période d'intense introspection morale.

Lorsque l'avortement est limité par la loi d'une façon ou d'une autre, l'on se préoccupe moins de savoir quelle est la meilleure chose à faire dans les circonstances et davantage de déterminer comment l'on pourra obtenir un avortement si l'on choisit d'en avoir un. En pareil cas, on a davantage tendance à manipuler les autorités auxquelles la décision revient pour leur faire prendre la part de la femme. À mon avis, cette façon de faire est malsaine et avilissante.

Le sénateur Grimard: Je vous remercie.

Le président: Avant de donner la parole au sénateur Stanbury, je vais permettre au sénateur Neiman de demander une précision.

Le sénateur Neiman: Je ne veux pas demander de précision, mais plutôt m'opposer à une observation que vous avez faite, Mme Regan. Je ne crois pas que les médecins, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, envisagent généralement l'avortement du strict point de vue physique.

Je sais que notre médecin de famille est membre d'une importante clinique. Elle compte beaucoup d'obstétriciens, et ce sont des hommes, pour la plupart. Mon médecin, qui est un homme, m'a affirmé que les médecins n'aiment pas pratiquer des avortements. Ils considèrent que ce n'est pas naturel que de prendre une vie que l'on pourrait sauver. Il m'a également dit qu'on ne pratique pas d'avortement dans sa clinique, précisement pour cette raison.

Cela dit, il considère très important de comprendre que si une femme décide de se faire avorter, elle doit être bien conseillée et le médecin doit lui dire quels seront les résultats et les conséquences possibles de l'intervention. Les deux parties doivent prendre toutes leurs responsabilités. Je suis portée à croire que la plupart des médecins ont la même attitude.

Mme Regan: Je crois que la patiente devrait choisir elle-même son conseiller. Si elle estime que son médecin de famille n'est pas le plus qualifié, elle devrait alors se tourner vers son gynécologue ou demander de l'aide au Women's Health Centre. Mais, beaucoup de femmes pourraient préférer consulter un professionnel, un travailleur social ou un ecclésiastique.

Le sénateur Neiman: Effectivement, c'est plus facile comme cela.

Mme Regan: Le counselling n'est pas un des principaux domaines de compétence des médecins; leur véritable domaine de compétence est le diagnostic.

Le sénateur Neiman: Je crois que les médecins devraient élargir leurs compétences. C'est une chose dont je me préoccu-

[Text]

part of a doctor's profession in a family practice. That is the point I'm making. You are not just mechanics, surely.

Mrs. Regan: What I am trying to say is that we cannot take the medical side out of this, because in the case of Women's College we are selecting the higher-risk people. Twenty per cent of our patients have chlamydia and we are experts in doing the tests and diagnosing that disease. Once diagnosed, those patients can safely have abortions, because we will also treat for the chlamydia. Therefore there is a medical element that you cannot take away. At the same time, however, the decision may be counselled by various disciplines.

Senator Neiman: That is fair enough. I am sorry, I should not have interrupted.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I think the point is well worth discussing, particularly since it has something to do with the bill that we were discussing. The bill says that

Every person who induces an abortion on a female person is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years, unless the abortion is induced by or under the direction of a medical practitioner who is of the opinion . . .

In other words, it does not take into account your broad concerns. It focuses directly on the doctor—

Mrs. Regan: That is right.

Senator Stanbury: —and the doctor only and it is the doctor's opinion that counts. That is the point that I took out of what Ms. Regan was saying, and I think it is one that should concern us.

You mentioned a difference between the social pressures or pressures on doctors out in the country as compared to those in the city. I appreciate your experiences in the city, but I am wondering how the pressures which will be on the doctors in the country regions, might affect the services which have to be provided in the city.

Mrs. Regan: Yes, it increases demand, because as the hinterland drops out of providing the service, we see more patients in the city. This is a problem for us, because Women's Colleges uses an extra step. First of all, there is diagnosis and counselling and then we have a step which is an insertion of what is called a tent, which prepares the cervix. Not everybody does that, but this is our procedure. We think this is the safest way. That means that a woman from the country has to make another trip to have this tent inserted, which is perhaps a three-minute procedure. So we are experimenting with getting the tenting closer to the time of the procedure so that the women then only have two trips rather than three.

[Traduction]

perais. Je pense que le counselling devrait faire partie de la profession de tout médecin de famille. C'est cela que je veux faire ressortir. Nous ne sommes certainement pas que des machines.

Mme Regan: Ce que j'essaie de dire, c'est que nous ne pouvons pas évacuer de l'avortement l'aspect médical, parce que le Women's College, par exemple, n'admet pas que les patientes à risque élevé. Vingt pour cent de nos patientes ont le chlamydia, et nous sommes experts lorsqu'il s'agit de procéder aux examens et de diagnostiquer cette maladie. Une fois le diagnostic établi, ces patientes peuvent se faire avorter en toute sécurité, parce que nous allons également les traiter contre le chlamydia. Par conséquent, l'avortement comporte un aspect médical qu'on ne peut absolument pas ignorer. Cela dit, une femme peut consulter des spécialistes de diverses disciplines avant de prendre sa décision.

Le sénateur Neiman: Je suis satisfaite. Excusez-moi d'avoir interrompu la discussion.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je crois que ce point vaut la peine d'être approfondi, d'autant plus qu'il a un rapport avec le projet de loi. Celui-ci prévoit que:

«Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans quiconque provoque l'avortement chez une personne du sexe féminin, sauf quand il est provoqué par un médecin, ou sur ses instructions, qui en est arrivé à la conclusion que, . . .

Autrement dit, le projet de loi ne tient aucun compte des autres considérations dont vous avez parlé. Il laisse l'entière décision au médecin . . .

Mme Regan: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: . . . et au médecin seulement, et c'est l'opinion du médecin qui compte. Voilà ce qui m'a frappé dans les propos de M^{me} Regan, et je crois que nous devrions nous y attarder.

Vous avez dit qu'il y a une différence entre les pressions exercées sur les femmes ou sur les médecins dans les régions rurales du pays et dans les villes. Je sais que vous avez l'expérience de la ville, mais je me demande comment les pressions exercées sur les médecins dans les régions rurales pourraient se répercuter sur les services qui doivent être fournis dans les régions urbaines.

Mme Regan: Elles accroissent la demande dans les hôpitaux des villes, parce que lorsque les hôpitaux des régions rurales cessent d'offrir le service, les patientes vont se faire avorter à la ville. Cela cause un problème au Women's College, parce que nos services comportent une étape supplémentaire. Premièrement, il y a le diagnostic et le counselling; ensuite vient une étape qui consiste à insérer ce que nous appelons une tente, afin de préparer le col de l'utérus en vue de l'intervention. Les cliniques ne donnent pas toutes ce service, mais c'est notre façon de procéder. Nous croyons que c'est la manière la plus sûre de traiter la patiente. Cela veut donc dire qu'une femme qui vient d'une région rurale doit se rendre à la ville une fois de plus pour subir cette petite intervention, qui dure peut-être trois minutes. Nous faisons donc présentement une expérience qui consiste à rapprocher le moment où cette tente est insérée

[Text]

Senator Stanbury: But you also mentioned that this means a greater demand for the service, and yet you have a limited number of slots, I think I understood you to say.

Mrs. Regan: That is right, so that means that we have to bump more patients.

Senator Stanbury: And therefore they have to find someplace else to go.

Mrs. Regan: That is right.

Senator Stanbury: Are there other hospitals which have an expandable capacity to deal with them?

Mrs. Regan: No I do not think so. I think they are bumped. We are bumping them into the community centres.

Senator Stanbury: Perhaps this is a leading question, although I do not intend it to be, but your impression of the effect of this kind of legislation on the social pressures on doctors in the country; could you expand on that a little.

Mrs. Regan: I think in the country, people know one another, and if abortion is illegal, your child may be teased in school, or there may be social pressure put on your wife. Therefore, in that nexus of people, the obstetrician is less likely to want to provide abortions. It is not only a hassle in terms of having to be very careful in obtaining consents and in forming his opinion, but also he is open to persecution, or his family is open to persecution. In the city I do not think that is a problem.

Senator Stanbury: Yes, I just perhaps hesitated a little when you said that, when abortion is legal, this law, this bill would not make it illegal unless the opinion had not been based upon, I think it is "generally accepted standards of the medical profession". Have you any idea how doctors would come to an opinion based upon "generally accepted standards of the medical profession"? That seems awfully vague to me.

Mrs. Regan: Yes.

Senator Stanbury: I just wondered if you have any experience with them having to make that kind of judgement.

Mrs. Regan: No, our experience is oriented to obtaining consent. So naturally then, the physician in the pursuit of consent may aggregate the general standards of the medical profession and so unwittingly induce an illegal abortion.

Senator Stanbury: So that as you are now operating, the consent is a matter of the judgement of the woman?

Mrs. Regan: Yes.

Senator Stanbury: Not a judgement of the doctor?

[Traduction]

dans le col de l'utérus et celui de l'avortement à proprement parler afin que les patientes ne soient obligées de se déplacer que deux fois plutôt que trois.

Le sénateur Stanbury: Mais si je vous ai bien comprise, vous avez également dit que cela multiplie les demandes d'avortement chez vous alors que vous ne pouvez traiter qu'un nombre limité de patientes.

Mme Regan: C'est exact, ce qui signifie que nous devons reporter à plus tard un plus grand nombre d'interventions sur des patientes de la ville.

Le sénateur Stanbury: Et ces patientes doivent donc se faire admettre dans une autre clinique.

Mme Regan: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: Et les autres hôpitaux peuvent-ils admettre un plus grand nombre de patientes?

Mme Regan: Je crois que non. Lorsque nous ne pouvons pas les admettre chez nous, elles doivent aller dans des centres communautaires.

Le sénateur Stanbury: Ma prochaine question est peut-être tendancieuse; mais si c'est le cas, ce n'est pas délibéré de ma part. Pourriez-vous nous en dire plus sur l'effet que ce genre de projet de loi aura, à votre avis, sur les pressions sociales que subissent les médecins des régions rurales?

Mme Regan: En milieu rural, les gens se connaissent tous, et si l'avortement est illégal, une femme qui en a eu un peut subir les pressions de son entourage, ou alors, ses enfants peuvent être harcelés par leurs camarades de classe. Par conséquent, dans un pareil contexte social, l'obstétricien est moins disposé à pratiquer des avortements. Ce n'est pas seulement que l'obligation d'obtenir les autorisations nécessaires et de prendre une décision lui causeront des tracas, c'est aussi qu'il s'exposera et exposera sa famille à un certain harcèlement. En milieu urbain, je ne crois pas que ce genre de problème existe.

Le sénateur Stanbury: J'ai tiqué un peu lorsque vous avez dit qu'aux termes du projet de loi, un avortement illégal ne sera illégal que lorsque le médecin ne formera pas son avis selon les «normes généralement admises dans la profession médicale». À votre avis, comment des médecins pourraient-ils en venir à se faire une opinion autrement que selon «les normes généralement admises dans la profession médicale»? Cela me semble affreusement vague.

Mme Regan: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: Je me demandais simplement si vous saviez comment les médecins procèdent pour porter ce genre de jugement.

Mme Regan: Non, nous nous efforçons surtout d'obtenir les autorisations. Donc, évidemment, un médecin qui cherche à faire approuver sa décision peut s'en remettre à un tas de normes généralement admises dans la profession médicale et procurer sans le savoir un avortement illégal.

Le sénateur Stanbury: Donc, de la façon dont vous procédez actuellement, c'est à la femme de prendre cette décision?

Mme Regan: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: Et non au médecin?

[Text]

Mrs. Regan: Yes.

Senator Stanbury: Except in so far as a doctor will not perform that procedure if he feels that it is not wise for the woman, I suppose. I think I have taken up enough time, Mr. Chairman.

Senator Teed: Just very briefly, obviously you have done a lot of research and a lot of work has gone into your presentation tonight, and also a lot of personal thought. I wonder if you or members of your committee have looked at other jurisdictions. The Chairman spoke of British Columbia.

I come from the eastern portion of Canada where in a neighbouring province, they do not allow abortions. In our province, the province of New Brunswick, a woman has to go before a tribunal in three different groups of meetings, and only two institutions in our province will perform abortions.

Those are some of the problems that we, as members of the government or as legislators, are faced with in having to make a decision on this bill for the country and for all females. When we look at the legislation, really is it not fair to say that the legislation really does give the female the choice, because you or I have to go to our physician and say "This is how I feel. I have reached a decision that, for whatever reason, I feel I cannot carry this child". With your physician, you would make the best decision for you.

I look on abortion as a medical procedure and I guess that is perhaps where we disagree because from the comments you have made, there is more of a psychological aspect to your concern and your institution's concern. Perhaps I am wrong in making that assessment from your comment but I look on it as a medical procedure. When I am having something done to my body, it is a medical practitioner that I would go to rather than as my colleague has said, a mechanic or whatever.

I am really asking you two questions: Have you looked at access to abortion in other jurisdictions and how we from other parts of Canada have to cope with this issue and on what we have to try and base our decision? My second question would be: is an abortion a medical procedure?

Mrs. Regan: This is something that had crossed my mind but I actually did not pursue it. But as I said earlier to this gentleman, one of the consequences of keeping abortion out of the Criminal Code is that provinces can behave willy nilly and that cannot be controlled. Therefore, some poor women would be denied access to abortion in their own provinces.

Providing that abortion is not included in the Criminal Code, it is a service that can be provided. I am sure that when Dr. Morgentaler or Dr. Scott set up branches, they would take a poor patient, since they are very ethically-driven people.

[Traduction]

Mme Regan: Non.

Le sénateur Stanbury: Sauf, j'imagine, lorsque le médecin refuse de pratiquer l'avortement parce qu'il estime que ce n'est pas bon pour la femme. Je crois avoir pris suffisamment du temps du comité, monsieur le président.

Le sénateur Teed: Je voudrais faire une très brève observation. De toute évidence, vous avez fait beaucoup de recherche et vous vous êtes sérieusement préparée en vue de votre comparution de ce soir, sans parler du temps consacré à la réflexion personnelle. Je voudrais savoir si vous, ou des membres de votre comité, avez étudié la situation dans d'autres provinces. Le président a parlé de la Colombie-Britannique.

Je suis originaire de l'Est du pays, et dans une province voisine de la mienne, l'avortement est interdit. Dans ma province, le Nouveau-Brunswick, une femme doit comparaître devant un tribunal à trois types d'audiences, et deux hôpitaux seulement dans la province pratiquent des avortements.

Ce sont là quelques-uns des problèmes qui compliquent notre tâche, en tant que députés ou législateurs, laquelle tâche est d'adopter ou de rejeter le projet de loi pour l'ensemble du pays et pour toutes les femmes. À la lecture du projet de loi, il n'est vraiment pas juste de dire qu'il ne donne pas le choix aux femmes, parce que vous ou moi devons aller consulter notre médecin et lui dire ce que nous pensons, lui dire que nous avons décidé que pour une raison ou une autre, nous estimons ne pas pouvoir mener une grossesse à terme. Avec l'aide du médecin, chacune prendra la décision qu'elle estime être la meilleure pour elle.

Je considère que l'avortement est un acte médical, et je crois que c'est sur ce point que nous ne sommes pas d'accord, parce que d'après ce que vous avez dit, les praticiens de votre institution et vous-mêmes accordez davantage d'importance à l'aspect psychologique de l'avortement. Je n'ai peut-être pas bien compris ce que vous avez dit, mais pour moi, l'avortement est un acte médical. Lorsque je dois subir un traitement, je consulte un médecin et pas un mécanicien, comme ma collègue le disait toute à l'heure.

En fait, j'ai deux questions à vous poser. Avez-vous étudié l'accessibilité de l'avortement dans d'autres provinces et vous êtes-vous penchée sur la façon dont les Canadiens des autres provinces doivent vivre l'expérience et sur quoi ils doivent fonder leurs décisions? Deuxièmement, l'avortement est-il un acte médical?

Mme Regan: J'y est pensé tout à l'heure, mais je n'ai pas abordé le sujet. Mais comme je le disais tout à l'heure à un autre sénateur, le fait de ne pas assujettir l'avortement au Code criminel a notamment pour conséquence que les provinces peuvent faire ce qu'elles veulent et qu'on n'a aucun contrôle sur leurs décisions. Cela signifie que des malheureuses pourraient se voir refuser l'accès à l'avortement dans leur propre province.

Si l'avortement n'est pas interdit dans le Code criminel, il devient un service que l'on peut dispenser. Je suis certains que lorsque le Dr Morgentaler ou le Dr Scott ouvrent des cliniques, ils admettent des patientes pauvres, parce qu'ils accordent une très grande importance à l'éthique.

[Text]

However, I would rather see abortion not included in the Criminal Code so that a woman can undergo the experience with integrity, and not need to be conning and manipulating her doctor into doing something that she has already decided that she needs.

Senator Teed: Where does your counsellor come in, if that is the approach. If a female has made that decision, is there still counselling? In other words, does the counselling not provide her with all her options, plus the pros and cons?

Mrs. Regan: That is one of the criticisms of our Women's Health Centre.

Senator Teed: Is it?

Mrs. Regan: Yes, that we still make the patient sit down and go through all the options. So she has to sit there for an hour, whereas I think in the Community Centre, it is more of a speed-through. However, every woman has to wait a week, just in case she changes her mind.

Senator Teed: How many change their minds?

Mrs. Regan: I have heard the number, but I do not remember. I think it is about fifteen percent, because out of ten slots we will have one or two "no-shows". So it is averaging between ten and twenty percent.

Senator Teed: Thank you.

Senator Fairbairn: On listening to the last exchange of views, one could argue back and forth endlessly about access, but I guess it was true also that when abortion was within the Criminal Code, Prince Edward Island still was not performing any abortions whatsoever.

Senator Teed: The situation was exactly the same in New Brunswick.

Senator Doyle: Mrs. Regan, you spoke of the traditional way in which you relate to your patients and the fact that this would be interrupted by the legislation. How have you developed a tradition in that area in such a short time? It has only been two years or so in which it has been possible to do anything other than proceed under criminal legislation.

Mrs. Regan: Our tradition dates back to 1911 and the founding of the hospital by women who were not allowed to practise at other teaching hospitals, so that —

Senator Doyle: So you do not mean the tradition there specifically applying to abortion; you mean the tradition of the hospital in general?

Mrs. Regan: When abortion is not in the Criminal Code, this is congruent with our tradition, and we are comfortable with abortion not being in the Criminal Code. When it was in the Criminal Code, we had an abortion committee which met

[Traduction]

Je préférerais cependant que l'avortement ne relève pas du Code criminel, afin que les femmes puissent traverser l'expérience avec intégrité et ne soient pas obligées de tromper et de manipuler leur médecin pour l'amener à appuyer la décision qu'elles ont déjà prise.

Le sénateur Teed: Si c'est ainsi que vous voyez les choses, quel rôle le conseiller joue-t-il dans tout cela? Si une femme a déjà pris sa décision, quelle est l'utilité pour elle de consulter un spécialiste? En d'autres mots, n'est-ce pas en consultant un spécialiste qu'une femme sera informée de toutes les solutions possibles, de leurs avantages et de leurs inconvénients, enfin, de ce qu'elle doit savoir pour prendre une décision éclairée?

Mme Regan: C'est l'une des critiques dont notre *Women's Health Centre* fait l'objet.

Le sénateur Teed: Vraiment?

Mme Regan: Oui, on nous reproche d'obliger la patiente à passer en revue toutes les solutions, ce qui l'oblige à passer une heure à nous écouter, alors que dans un centre communautaire, sauf erreur, les choses vont plus vite. Mais où qu'elle aille, chaque femme doit attendre une semaine, pour le cas où elle changerait d'idée.

Le sénateur Teed: Combien changent d'idée?

Mme Regan: Quelqu'un m'a dit le pourcentage, mais je ne m'en souviens plus. Je crois qu'il s'agit de 15 p. 100 environ, parce que sur dix patientes admises pour un avortement, deux ne se présentent pas. Donc, en moyenne, de 10 à 20 p. 100 des femmes changent d'idée.

Le sénateur Teed: Je vous remercie.

La sénatrice Fairbairn: Après avoir entendu ce dernier échange de vues, on pourrait discuter interminablement de l'accès au service; mais je crois qu'il est vrai également que lorsque l'avortement était régi par le Code criminel, il était encore systématiquement interdit dans l'île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Teed: C'était la même chose au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Doyle: Vous avez parlé de la façon dont vous avez toujours traité vos patients, et vous avez dit que le projet de loi y mettrait fin. Comment avez-vous pu instaurer une tradition sur ce plan en si peu de temps? L'avortement n'a pas été régi par le Code criminel que pendant deux ans tout au plus.

Mme Regan: Cette tradition remonte à 1911 et à la fondation de notre hôpital par des femmes qui n'avaient pas le droit de pratiquer dans d'autres hôpitaux universitaires, ce qui fait que...

Le sénateur Doyle: Donc, vous ne parliez pas de la façon dont vous avez toujours traité les patientes qui demandent un avortement, mais plutôt de la façon dont tous vos patients sont traités?

Mme Regan: Lorsque l'avortement n'était pas régi par le Code criminel, cela allait de pair avec notre tradition; il nous semble normal de décriminaliser l'avortement. Lorsqu'il était régi par le Code criminel, nous avions un comité d'avortement

[Text]

very briefly and was an embarrassment to the staff and to the board.

Senator Doyle: How did you find that that related by comparison with what had gone before when abortion was simply illegal? When there were no committees?

Mrs. Regan: We were a public hospital, so we did not do them.

Senator Doyle: I just would like to pursue this one question further. You say that "the legislation is contrary to your tradition and to the model of health care delivery we espouse", and I understand that, but from your knowledge of city and other centres that offer an abortion service, do you think that those clinics, as they are constituted, provide the same model of health care that they do at your hospital? Is there the same kind of tender loving care and consideration for the will of the patient and of the attitude of the patient and the post-operative period?

Mrs. Regan: We are the referral centre for post-operative difficulties. We are the safety net for the clinics.

Senator Doyle: Yes, but that would be for patients where there was more specific difficulties. That would not be for the average patient; would it? They would not refer their average patient back to your hospital.

Mrs. Regan: My impression is that the quality of support in the community clinics and at Women's College is about the same. Where Women's College would be superior to the clinics would be in the medical aspects of the care: The testing for chlamydia, the insertion of the tents, the use of general anaesthesia, which allows the doctor to be extremely thorough. So it would be the technical —

Senator Doyle: The psychiatric aspect?

Mrs. Regan: The psychiatric aspects, if they were necessary.

Senator Doyle: The interviews, the counselling?

Mrs. Regan: I would not say that Women's College is superior to the community clinics.

Senator Doyle: Thank you very much.

Mrs. Regan: In those things.

Senator Doyle: That is fine, thank you.

The Chairman: Honourable Senators, Mrs. Regan thank you very much. I appreciate your presentation. Thank you for coming out to be with us tonight.

Mrs. Regan: Thank you for having me. I know that you have many other people from whom to hear, and I admire the tenacity that you are applying to this matter.

[Traduction]

qui se réunissait très brièvement et dont les séances mettaient le personnel et le conseil d'administration mal à l'aise.

Le sénateur Doyle: Comment compareriez-vous les choses sous le régime de la criminalisation de l'avortement et ce qui se passait avant, à l'époque où l'avortement était tout simplement illégal et où ces comités n'existaient pas?

Mme Regan: Comme nous étions un hôpital public, nous ne pratiquions pas d'avortement.

Le sénateur Doyle: Je voudrais approfondir un peu cette question. Vous dites que le projet de loi prend le contre-pied de votre tradition et est contraire au genre de services de soins de santé que vous favorisez, ce que je comprends très bien; mais d'après ce que vous avez constaté au sujet des cliniques d'avortement installées en milieu urbain et ailleurs, croyez-vous que de la façon dont elles sont constituées, elles offrent le même genre de soins de santé que la clinique d'avortement de votre hôpital? Insistent-elles autant sur l'aspect humain, ont-elles autant de considération à l'égard de la volonté des patientes et de leur attitude et accordent-elles autant d'importance à la période post-opératoire?

Mme Regan: C'est à notre hôpital qu'on envoie les patientes qui éprouvent des difficultés post-opératoires. Notre hôpital est le filet de sûreté des cliniques.

Le sénateur Doyle: Oui, mais seulement dans le cas des patientes qui éprouvent des difficultés particulières. Ce n'est pas le cas de la moyenne des patientes, n'est-ce pas? Les cliniques n'enverraient pas de cas normaux à votre hôpital.

Mme Regan: J'ai l'impression que les cliniques communautaires donnent aux patientes un appui moral de qualité à peu près identique à celle du *Women's College*. Les services du *Women's College* sont supérieurs à ceux des cliniques quand il s'agit des aspects médicaux des soins prodigués: le dépistage du chlamydia, l'insertion des tentes, l'utilisation de l'anesthésie générale, qui permet au médecin de faire un examen extrêmement approfondi. C'est donc sur le plan technique . . .

Le sénateur Doyle: Et l'aspect psychiatrique?

Mme Regan: Nous prodiguons des soins psychiatriques lorsque c'est nécessaire.

Le sénateur Doyle: Les entrevues, le counselling?

Mme Regan: Sur ce plan, je ne dirais pas que le *Women's College* est supérieur aux cliniques des centres communautaires.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie beaucoup.

Mme Regan: Sur ce plan . . .

Le sénateur Doyle: Très bien, je vous remercie.

Le président: Honorables sénateurs, je voudrais remercier sincèrement Mme Regan. J'ai beaucoup aimé sa présentation. Je la remercie de s'être déplacée pour nous prêter son concours.

Mme Regan: Je vous remercie de m'avoir invitée. Je sais que vous devez encore entendre beaucoup de témoins, et j'admire la détermination avec laquelle vous abordez l'étude de cette question.

[Text]

The Chairman: Thank you. Honourable Senators our next witnesses representing the Criminal Lawyers' Association, are Mr. Brian Greenspan and Mr. Paul Copeland. I understand, Mr Greenspan and Mr. Copeland, that you have a position paper today. It has now been distributed to the committee. As well, you had a brief that was forwarded in advance, and I think that has also been made available to the members of the committee.

Before you proceed, and with the permission of members of the committee, might I ask this: Senator Neiman, with her never-ending interest in the Anomalies bill, has one small matter and could not resist the temptation, with two eminent criminal lawyers in our midst tonight, to ask them a couple of questions that were bothering her and members of the committee months ago. I want to assure Messrs Greenspan and Copeland that they only bothered her, but she might just get them over with and we will then get back to Bill C-43.

Mr. Brian Greenspan, Criminal Lawyers' Association: Certainly, Mr. Chairman. Perhaps at the outset I should apologize to the Senator for not being as responsive as I ought to have been to her inquiries concerning the Anomalies bill. We did have a brief discussion concerning it and we had a brief opportunity to discuss one of the problems at least that exists, and I think we would be pleased to have the opportunity to be more responsive.

The Chairman: Thank you, and we would appreciate hearing your views. Senator Neiman?

Senator Neiman: Thank you Mr. Chairman. I did not realize until I got here tonight that we were to have the pleasure of your company, so I did not bring my own file on this matter. However, I happen to have some material provided to me by the chairman. As I mentioned to you in the letter that I wrote you some time ago, those particular proposed changes, first of all, to the Criminal Code were eventually dropped in the House of Commons, so we actually do not have that particular proposal before us in the Senate under the procedures as they now are being followed.

The question nevertheless arose because to me it was of some fundamental importance. Then we have a proposed change to the Young Offenders Act, following this same reasoning which was decided upon in the Department of Justice. As I pointed out to you, when we questioned our representative, Mr. Lovegrun, from the Department of Justice on this matter, he said that the decision to drop the words "and probable" from various sections of the Criminal Code and related statutes, wherever that appeared, was made internally in the Department of Justice. If I can perhaps give you one of the statements that he made to our committee, Mr. Lovegrun said:

In attempting to summarize it, there are obviously a considerable number of cases on questions like this. In preparing the conclusion there are a number of pronouncements from courts as to the exact significance, if any, of

[Traduction]

Le président: Je vous remercie. Honorables sénateurs, nos prochains témoins représentent la Criminal Lawyers' Association. Il s'agit de MM. Brian Greenspan et Paul Copeland. Messieurs, je crois savoir que vous avez déposé aujourd'hui un énoncé de principes. Les membres du Comité en ont reçu des copies. En outre, vous aviez envoyé un mémoire dont les membres du Comité ont également reçu copie.

Avant de vous donner la parole, et avec la permission de mes collègues, j'aurais une petite faveur à vous demander. Le sénateur Neiman, étant donné l'intérêt sans borne qu'elle porte au projet de loi corrective, se pose une question jusqu'à maintenant restée sans réponse, et comme nous recevons deux éminents criminalistes ce soir, elle ne peut pas résister à la tentation de leur poser une ou deux questions qui l'intriguent, ainsi que d'autres membres du Comité, depuis des mois. Je tiens à vous assurer que ces questions n'intriguent qu'elle, mais si vous acceptiez d'y répondre, cela réglerait ce petit problème, après quoi nous pourrions passer à l'examen du projet de loi C-43.

M. Brian Greenspan, Criminal Lawyers' Association: Certainement, monsieur le président. Avant de commencer, je devrais peut-être présenter mes excuses au sénateur Neiman pour ne pas avoir répondu aussi rapidement que j'aurais dû à ses questions concernant le projet de loi corrective. L'association en a brièvement discuté et a eu l'occasion de se pencher sur au moins un des problèmes que pose ce projet de loi, et nous nous ferons un plaisir de donner au sénateur une réponse plus étoffée.

Le président: Je vous remercie. Nous serons heureux de connaître vos vues à ce sujet. Sénateur Neiman, vous avez la parole.

Le sénateur Neiman: Merci, monsieur le président. Comme je n'ai su que nous aurions le plaisir de votre compagnie qu'en arrivant ici, ce soir, je n'ai pas apporté mon dossier sur le sujet. Mais il se trouve que j'ai en ma possession un document que le président m'a fourni. Comme je vous l'ai écrit il y a quelque temps, ces projets de modifications, et plus particulièrement ceux qui visent le Code criminel, ont fini par être abandonnés à la Chambre des communes, ce qui fait que notre Comité n'aura pas à les étudier dans le cadre de son examen du projet de loi.

Mais la question a néanmoins été soulevée, parce qu'à mon sens, elle était d'une importance fondamentale. Par ailleurs, il y a un projet de modification à la Loi sur les jeunes contrevenants, qui a suscité le même raisonnement de la part du ministère de la Justice. Comme je vous l'ai souligné, lorsque nous avons interrogé le représentant du ministère de la Justice, M. Lovegren, à ce sujet, il a dit que la décision d'abandonner les termes «and probable» de divers articles du Code criminel et de lois connexes partout où ils apparaissaient était une décision interne du ministère de la Justice. Permettez-moi de vous citer une des déclarations que M. Lovegren a faites devant notre Comité.

Il a dit en substance qu'en résumé, ce genre de modification vise de toute évidence un nombre considérable de cas, qu'en rédigeant leurs jugements, les tribunaux se sont prononcés un certain nombre de fois sur la différence qu'il y

[Text]

differences between reasonable and probable grounds, reasonable and probable cause, reasonable grounds, and reasonable grounds. There were a number of judicial pronouncements which stated that these were simply alternative ways of saying the same thing, but in the end they all amount to the same test.

And Senator Beaudoin asked a question:

When you say court cases, to which level are you referring? Are you referring to Appellate Courts or to the Supreme Court of Canada?

Mr. Lovegrun: The key case upon which we relied was an English Court of Appeal decision which was subsequently approved by a number of Appellate Courts in Canada and by the House of Lords.

Senator Beaudoin: But not by the Supreme Court of Canada?

Mr. Lovegrun: Not by the Supreme Court of Canada as such, no. There were other Canadian decisions which looked specifically at the language of the Criminal Code and concluded that, if I can try to summarize the situation, before the change was made in the language there was a proliferation of different expressions. There were Canadian decisions which suggested that, despite the use of different expressions in the code, the test was the same throughout. In our view, it was simply a matter of uniformity of language.

Senator Neiman: Earlier, Mr. Lovegrun had said that they did not consult the Canadian Bar Association nor, of course, your association, the Criminal Lawyers Association which you represent. Therefore we would appreciate your comments on these changes because, as I say, they have gone ahead and made them. However, there are still a couple of anomalies, and they wanted to change a section in the Young Offenders Act which would take out "probable grounds".

Mr. Paul Copeland, Criminal Lawyers Association: I will defer to Mr. Greenspan. He saw your letter much earlier than I did, so the honour would belong to him.

Mr. Greenspan: Let me say that, first of all, it is very clear that there was no process of consultation. As a result, somehow the deletion of the words "and probable" have somehow, almost insidiously, come into effect without any notice being taken really by the Criminal Bar. It has not yet become an issue that has either become current amongst criminal lawyers, nor an issue that has really been the subject matter of new litigation at this point.

There is a problem. Perhaps the reason, or partially the reason, why this matter has not come to the attention of the Criminal Bar is that in the English version the words "and probable" still remain intact in many of the sections, and it is only in the French version that the deletion has clearly been made in a broader number of sections of the Criminal Code. As a result, the English-speaking Bar has been absolutely unaware of it because the change has not taken place, and I

[Traduction]

a, le cas échéant, entre la signification exacte de «reasonable and probable grounds», «reasonable and probable cause» et «reasonable grounds». Il a dit aussi que selon un certain nombre de jugements, il s'agissait simplement de différentes façons de dire la même chose, mais que ces expressions constituaient toutes le même critère.

Puis le sénateur Beaudoin a demandé,

En substance, de quels tribunaux M. Lovegren voulait parler: des cours d'appel ou de la Cour suprême du Canada?

Ce à quoi M. Lovegren a répondu que la cause sur laquelle le ministère de la Justice s'était basé avait été entendue par une cour d'appel anglaise et que le jugement avait par la suite été soutenu par un certain nombre de cours d'appel du Canada et par la Chambre des Lords.

Le sénateur Beaudoin lui a alors demandé si la Cour suprême du Canada l'avait soutenu.

M. Lovegren a répondu que non, mais que d'autres tribunaux canadiens avaient examiné précisément le langage utilisé dans le Code criminel et conclu, en résumé, qu'avant la modification à la terminologie du Code, une multitude d'expressions différentes y étaient employées. Il a dit que certains tribunaux canadiens avaient laissé entendre, dans leurs jugements, qu'en dépit de l'emploi d'expressions différentes dans le Code, le critère était le même dans toutes les dispositions du Code, et que de l'avis du ministère de la Justice, c'était une simple affaire d'uniformité terminologique.

Le sénateur Neiman: Mais avant cela, M. Lovegren avait dit que le ministère n'avait pas consulté l'Association du barreau canadien ni, évidemment, la vôtre, la Criminal Lawyers' Association. Nous serions donc heureux d'entendre votre avis sur ces modifications, parce que, comme je l'ai dit, le ministère les a bel et bien apportées au Code. Il restait cependant quelques anomalies, et le ministère voulait modifier un article de la Loi sur les jeunes contrevenants pour en retirer l'expression «probable grounds».

M. Paul Copeland, Criminal Lawyers' Association: Je vais céder la parole à M. Greenspan. Comme il a vu votre lettre bien avant moi, je crois que l'honneur lui revient.

M. Greenspan: Je dirais avant tout qu'il est certain que le ministère n'a consulté personne. Il en résulte que la suppression des termes «and probable» est entrée en vigueur presque insidieusement, sans que l'Association du barreau ne s'en rende compte. Mais la question n'a pas encore été débattue par les criminalistes et n'a encore suscité aucun nouveau litige.

Il y a cependant un petit problème. Il se peut que si les criminalistes n'ont pas encore remarqué la modification, ce soit dû, en tout cas en partie, au fait que dans la version anglaise, les termes «and probable» se trouvent toujours dans de nombreux articles alors que la suppression a été faite dans la version française d'un nombre beaucoup plus grand de dispositions du Code criminel. Il en résulte que les criminalistes anglophones ne se sont rendu compte de rien parce que la

[Text]

assume—although I have not had an opportunity to talk to my colleagues in Quebec about the issue—that, based upon the clearly understood interpretation, if indeed there is a difference between the two official languages in terms of the nature of the section, a court is always bound to take the interpretation most favourable to the accused from the language of the section.

If there is a distinction—and I, for one, believe that there is a distinction between reasonable and probable, and that there is another aspect to the standard of the test to be applied where the words “and probable” are applied. If there has been a case in the province of Quebec or in any other French-speaking area of the country, I assume that counsel has urged the English interpretation at this stage, and therefore there has not been a problem that has yet surfaced.

However, with the attempt to now have the English version conform to the French version, for the first time there will be the opportunity to really assess whether there really is an impact and a change.

I recall Mr. Copeland, very quickly and I think quite accurately, said that he thought there was some mention of the distinction in the case of *Hunter and Southam*, in the Supreme Court of Canada. We have come unprepared, but there is a notion in the Criminal Code, Martin's Criminal Code, 1990 that seems to indicate that certainly the Supreme Court of Canada focused on the concept of unreasonableness in the *Southam* decision when it came to unreasonable search and seizure, and I believe that there would be some distinction provided in that case although I cannot pinpoint anything more detailed at this stage.

Just as an almost visceral reaction to the question, however, there is in the word “reasonable” a standard that is known throughout the criminal law and fashioned on an objective standard of,—and not yet a gender-neutral standard of—the reasonable man. That concept is very common throughout not only offenses and defenses but in terms of the standard to be applied in seeking authorizations for interceptions and seeking authorizations for search warrants and other types of documents, or other types of judicial authorizations.

The word “and probable” imports, I would suggest, some concept of a review of the likelihood of the success of the reasonable expectation, so you have a reasonable expectation that something would be achieved by seeking the authorization that you wish; “and probable” imports the likelihood that your reasonable expectation has some reasonable prospect of success. So that, just in the terms of the language, seems to import a higher standard or an additional criterion that is absent when you just use the word “reasonable”.

It seems as if the Department of Justice has proceeded to change a standard that is well known in the criminal law, based upon an assumption that there is no difference between the terms. I think that logic dictates that there is a difference between the terms and that there is an additional element in the second word.

[Traduction]

modification n'a pas été faite dans la version avec laquelle ils travaillent; je présume, même si je n'ai pas encore eu l'occasion d'en parler à mes collègues du Québec, que lorsqu'on aura clairement interprété ces dispositions, les tribunaux auront toujours l'obligation de choisir l'interprétation la plus favorable au prévenu, s'il arrive jamais qu'il y ait un écart de sens entre les deux versions officielles des articles en question.

Si les termes «reasonable» et «probable» n'ont pas le même sens, et je crois personnellement que c'est le cas, et que les termes «and probable» sont employés dans le libellé d'un autre aspect du critère à appliquer, je présume que les avocats qui ont défendu des causes dans la province de Québec ou dans une autre partie francophone du pays ont insisté, étant donné l'état actuel des choses, pour employer la version anglaise et que, par conséquent, cela n'a encore causé aucun problème.

Cependant, comme on tente maintenant d'aligner la version anglaise sur la version française, nous avons pour la première fois l'occasion de vérifier si cela changera vraiment quelque chose.

Je me rappelle que M. Copeland a dit, sans s'étendre sur le sujet, mais à mon avis, avec beaucoup de pertinence, qu'il croyait avoir entendu dire qu'on avait fait allusion à cette distinction dans la cause *Hunter and Southam*, entendue par la Cour suprême du Canada. Nous nous sommes présentés sans préparation aucune. Toutefois, nous savons que le Code criminel de 1990 de Martin contient un concept qui laisse supposer que la Cour suprême du Canada a dû s'intéresser à la notion de «caractère déraisonnable» lorsqu'elle a traité de perquisitions et de saisies déraisonnables dans l'affaire *Southam*. Je suppose qu'elle a dû établir une distinction dans cette affaire, bien que je ne puisse mettre le doigt sur quelque chose de plus précis à ce moment-ci.

Je serais cependant porté à croire que le mot «raisonnable» recèle une norme reconnue en droit pénal qui se modèle sur une norme objective de l'homme raisonnable, notion non encore dégagée d'une connotation sexuelle. Ce concept se retrouve très souvent, non seulement en ce qui a trait aux infractions et aux interdits, mais également en ce qui concerne la norme à appliquer pour obtenir des autorisations de perquisition et de saisie ou d'autres types d'autorisations judiciaires.

Le mot «probable» signifie, à mon avis, qu'on s'attend, en demandant une autorisation, à certains résultats; ce mot veut donc dire qu'on s'attend à trouver ce que l'on cherche, à obtenir un certain succès. Le seul choix des mots semble indiquer une norme plus élevée ou un critère additionnel qui disparaît lorsque seul le mot «raisonnable» est utilisé.

Il semble que le ministère de la Justice ait décidé de changer une norme bien connue en droit pénal, en se fondant sur l'hypothèse qu'il n'y a pas de différence entre les deux mots. Pourtant, en toute logique, cette différence existe, et le second mot comporte un élément additionnel.

[Text]

The Chairman: More importantly, that we then ought to conclude that there is reasonable grounds to believe that it is a change in the standard, and a substantive change in the law.

Mr. Copeland: That is certainly the position I would take. I suffer from a significant mistrust of the Department of Justice. I know I testified, before a Parliamentary committee that was looking at the search and seizure powers under the Refugee and Immigration bill. They had included a clause in that bill which they said was constitutionally valid, and the standard was where evidence may be found that was totally contrary to the Supreme Court of Canada in *Hunter and Southam*. Therefore, the assurance of the Department of Justice that it is the same standard does not give me a great deal of comfort.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I think our decision will be fairly simple, then, that we will just reject this proposal. However, we would be very interested in having your association, for instance, follow up on this matter because I think you will find, if I recall Mr. Lovegrun's testimony that even in the English versions of several sections, that word "probable" has been quietly dropped.

Senator Stanbury: They indicated that they were just cleaning up now.

Senator Neiman: They indicated that they had dropped it in most cases, so I think that you might need to look at your *Martin's Criminal Code* again rather carefully to see what has been left in there.

The Chairman: And to watch out for what is coming.

Mr. Greenspan: I can assure you that, just coincidentally, tomorrow night there will be a meeting of our governing body. This matter has just moved to a very high position on our agenda.

Senator Neiman: Good. We are glad to hear that.

The Chairman: Thank you very much. We would appreciate receiving that opinion from members of the Bar.

Turning now to Bill C-43, we appreciate your coming here tonight. As you have indicated, you had a position paper that was sent in advance. You have also provided notes for submission. Please proceed in whatever fashion you wish, and then we will extend ourselves a bit so that we can have some good questions.

Mr. Greenspan: Thank you Mr. Chairman. First of all, we would like to express our gratitude for the invitation to attend. Indeed, we were not provided with such an invitation when we attempted to appear before the Commons Committee. However, you have before you our submissions before the Commons Committee that were primarily prepared by Mr. Copeland and I intend to defer now to Mr. Copeland first for the presentation of our primary position.

In advancing our association's position, my role today will primarily be that of a critic, and essentially to review with you some of the positions and some of the statements made by the Minister of Justice when she appeared before this committee

[Traduction]

Le président: Fait plus important encore, nous faudrait-il conclure qu'il s'agit d'un changement apporté à la norme et donc d'un changement majeur à la loi?

M. Copeland: C'est certainement mon avis. Je nourris une méfiance viscérale à l'égard du ministère de la Justice. J'ai témoigné devant un comité parlementaire qui examinait les pouvoirs de perquisition et de saisie conférés aux termes du projet de loi sur les réfugiés et l'immigration. On avait inclus dans ce projet de loi une disposition qui, de l'avis du Ministère, était parfaitement constitutionnelle. La norme était la suivante: lorsqu'on pouvait trouver des preuves tout à fait contraires à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Hunter et Souham*. Par conséquent, je ne suis pas du tout rassuré lorsque le ministère de la Justice m'assure qu'il s'agit de la même norme.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je pense que notre décision sera facile à prendre; nous devrions simplement rejeter cette proposition. Nous aimerions beaucoup que votre association suive cette affaire, parce que, si je me rappelle bien du témoignage de M. Lovegrun, vous verrez que le mot «probable» a été discrètement supprimé de plusieurs articles, même dans la version anglaise.

Le sénateur Stanbury: On nous a dit qu'on faisait tout simplement un peu de ménage.

Le sénateur Neiman: On nous a dit qu'on l'avait laissé tomber dans la plupart des cas; je pense que vous devrez par conséquent examiner votre Code criminel de Martin bien attentivement pour voir ce qu'on y a laissé.

Le président: Et surveiller ce qui s'en vient.

M. Greenspan: Tout à fait par hasard, le conseil de notre organisme se réunira demain soir. Cette question vient d'ailleurs de prendre une place beaucoup plus importante sur notre ordre du jour.

Le sénateur Neiman: Bien. Nous sommes heureux de l'entendre.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Nous aimerions bien obtenir l'avis de membres du barreau.

Nous nous penchons maintenant sur le projet de loi C-43, et nous vous remercions d'être venus ici ce soir. Vous avez dit avoir déjà envoyé un exposé de principe. Vous avez également fourni des notes. Veuillez procéder comme bon vous semble et nous vous poserons ensuite certaines questions.

M. Greenspan: Merci monsieur le président. Tout d'abord, nous désirons vous remercier de nous avoir invités à comparaître. En fait, nous n'avions pas reçu pareille invitation lorsque nous avons demandé de comparaître devant le Comité de la Chambre des communes. Vous avez devant vous les mémoires que nous avons présentés au Comité de la Chambre; ils ont été rédigés par M. Copeland, auquel je demanderai maintenant de présenter notre position principale.

En présentant la position de notre association, je me ferai surtout critique et j'essaierai d'examiner avec vous certaines des positions et déclarations de la ministre de la Justice lorsqu'elle a comparu devant votre comité, le 29 octobre der-

[Text]

on October 29th. However, the primary position of our associationj will be advanced by Mr. Copeland.

Mr. Copeland: I do not know whether the members of the committee had the opportunity of looking at the brief that was prepared by the association for the Parliamentary Committee. I propose to run through it briefly and then get to the notes that were prepared subsequent to the passage of the legislation in the House of Commons.

We noted that our association has about six hundred and fifty members and we noted the manner in which we reached the decision to oppose the legislation. We were rather surprised that it was a seventeen-to-one vote at our executive meeting against criminalization and, because it was a controversial issue, we then canvassed our membership and we report the results of that canvas. We had more than fifty percent response from our membership to the ballot that was sent in.

The position of the association is that we oppose the criminalization or the recriminalization of abortion. There are a number of aspects of that that are discussed in the brief: For example, the potential harassment of women and providers of abortion services. We thought this was a most important aspect of the legislation. We were distressed that we did not have an opportunity of appearing before the Commons Committee to deal with this issue, and that is set out on page two of the original brief.

The chilling effect of the legislation, we have found, has come even before the legislation has passed, and certainly a number of doctors that we have both heard from and read about are upset and concerned about the effects this legislation will have on them.

The third aspect that we pointed out in the brief is that we believe, as a result of the chilling effect and the result of harassment, access to abortion will be limited across the country and that it will be limited in a number of ways.

We have been concerned that the availability of abortion has always tended to be on a class basis. Upper middle class women who have societal connections with doctors have always been able to obtain abortions. It has always been young women, poorer women, women who are living in the wrong parts of the country, immigrant women, women of colour, who have difficulties in obtaining abortion services. We are concerned that, with doctors stopping providing abortion services in a number of areas of the country, this will become much worse with the legislation in effect.

We do take the position in our brief that it is a woman's choice, and a woman's choice only. We do not think that it is something that should be dictated by a doctor, or that a woman should be in a position of having to persuade a doctor that she is entitled to an abortion, or in that some way she has to persuade him that she meets the standards, under the legislation, that her life or health is in danger.

The notes that were prepared—and they are the main part of what I want to outline tonight—were prepared in order to reflect on what the Minister of Justice has said, that the doctors should not be afraid, and that there will not be problems with harassment under this legislation. I have listed on the first

[Traduction]

nier. Toutefois, c'est M. Copeland qui présentera la position principale de notre association.

M. Copeland: Je ne sais pas si les membres du Comité ont eu l'occasion d'examiner le mémoire que l'Association a rédigé pour le Comité législatif. Je propose d'en donner rapidement un aperçu et de passer ensuite aux notes qui ont été rédigées à la suite de l'adoption de la mesure législative à la Chambre.

Nous avons signalé que notre association compte environ 650 membres et comment nous en sommes arrivés à nous opposer à cette mesure législative. Nous avons été plutôt surpris de constater que le vote pris à l'occasion de la réunion de notre exécutif était de 17 contre un contre la criminalisation de l'avortement. Comme il s'agissait d'une question controversée, nous avons décidé de consulter nos membres et nous vous faisons maintenant part des résultats de ce sondage. Plus de cinquante pour cent des membres ont répondu.

L'Association a décidé de s'opposer à la criminalisation ou à la recriminalisation de l'avortement. Notre mémoire expose un certain nombre des aspects de cette question. Par exemple, le risque de harcèlement auquel les femmes et ceux qui fournissent des services d'avortement sont exposés. À notre avis, c'est là un des aspects les plus importants de cette mesure législative. Nous avons été déçus de ne pas pouvoir comparaître devant le Comité de la Chambre pour aborder cette question, laquelle figure à la page deux du mémoire initial.

À notre avis, l'aspect le plus inquiétant du projet de loi a été exposé bien avant son adoption; un certain nombre des médecins qui nous ont parlé ou écrit à ce sujet s'inquiètent beaucoup des risques auxquels ils seront exposés à la suite de l'adoption de cette loi.

Le troisième aspect que nous avons signalé dans le mémoire est le suivant: étant donné que les médecins craignent le harcèlement, il sera plus difficile d'avoir accès à l'avortement dans tout le pays, et ce, de diverses manières.

Nous sommes préoccupés par le fait que l'accès à l'avortement a toujours été une question de classe sociale. Les femmes de la haute bourgeoisie, qui comptent des médecins parmi leurs connaissances, ont toujours pu obtenir des avortements. Par contre, les jeunes femmes, plus pauvres, qui vivent dans des coins reculés du pays, les immigrantes, ou encore les femmes de couleur ont toujours eu de la difficulté à en obtenir. Nous craignons que la situation n'empire si des médecins cessent de pratiquer des avortements dans certaines régions du pays.

Dans notre mémoire, nous avons adopté la position qu'il s'agit d'une question de choix, le choix de la femme uniquement. Nous ne pensons pas que cette décision doit être laissée au médecin, ni qu'une femme doive persuader un médecin qu'elle a droit à un avortement, ni encore qu'elle ait à le persuader qu'elle répond aux normes prévues dans la loi, c'est-à-dire que sa vie ou sa santé est en danger.

Les notes qui ont été rédigées, et c'est principalement de cela que je veux parler ce soir, concernent certaines déclarations de la ministre de la Justice; celle-ci a en effet déclaré que les médecins ne doivent pas avoir peur, et que cette mesure législative ne donnera pas lieu à du harcèlement. J'ai énuméré,

[Text]

two pages of the notes a number of areas that our members have been involved in, some of which I have personally been involved in, which lead us to the conclusion, aside from our involvement in the defence of private prosecutions, that the anti-choice movement will use this legislation enthusiastically to harass doctors. There are some nine items cited there, and I do not propose to review them, at least at this point.

What has concerned us are the comments of the Minister of Justice in a variety of areas. She does indicate that there are potential civil consequences for people who either go to the police with complaints about abortion or who lay private prosecutions. In our view, neither of those safeguards, if they are such, are likely to prove very meaningful.

Malicious prosecution, particularly, is a very difficult civil remedy and it is a virtually useless civil remedy against anybody who is judgment proof. Of course, the malicious prosecution only comes at the end of the whole process when the doctor has had the matter successfully resolved in his or her favour.

The Minister went on to say, in her appearance before the committee and in the briefs that have been put out, that there have been very few fraudulent or malicious prosecutions in this area; which is true. She also said that there is no reason to believe that this would change under the new legislation, and we do not think that is true.

The old legislation totally precluded private prosecutions. If you wanted an abortion, you had to go through an abortion committee. The abortion committee made the decision that you were entitled to an abortion. You then went to a separate doctor to have the abortion done. So there was nobody that could be privately prosecuted. It would be very difficult to prosecute everybody on the committee in relation to their decision that a woman's life and health were in danger. The doctor who did the abortion had the authorization from the committee.

The only place where you saw any private prosecutions was in Quebec because Quebec, after *Morgentaler*,—I suppose *Morgentaler* number two—stopped prosecuting people for abortions and they had free-standing abortion clinics operating in that province. Only there were there attempts at private prosecutions.

So to say that there have been very few fraudulent or malicious prosecutions in this area is true. However, it is also, unfortunately, totally misleading, because it does not deal with what will happen under this legislation.

The Minister also went on to say that she will monitor whatever happens, and at some subsequent point if they find that there are harassments, she will take the necessary steps to make sure that the legislation is not used for harassment. I do not know if she intends to compensate all of the doctors who have been harassed and who have been prosecuted under the legislation.

We also disagree very strongly with the Minister of Justice in regard to the issue of the Attorney General's fiat or consent.

[Traduction]

dans les deux premières pages de ces notes, un certain nombre de domaines auxquels nos membres se sont intéressés et sur lesquels je me suis moi-même penchée dans certains cas. Cela nous a conduit à conclure, mis à part la défense de nos clients faisant face à des poursuites privées, que le mouvement pro-vie aura recours avec enthousiasme à cette mesure législative pour harceler les médecins. Nous abordons neuf points et je n'ai pas l'intention de les reprendre tous ici, du moins à ce moment-ci.

Ce sont les commentaires de la ministre de la Justice, dans divers domaines, qui nous inquiètent. Elle a elle-même mentionné que les gens qui porteraient plainte à la police au sujet d'avortements ou qui intenteraient des poursuites privées s'exposeraient à des poursuites civiles. À notre avis, aucune de ces précautions n'a de chance d'intimider qui que ce soit.

Les poursuites malveillantes constituent en particulier une mesure très difficile et presque inutile à appliquer contre quelqu'un qui est à l'abri d'un mauvais jugement. Naturellement, les poursuites malveillantes ne sont intentées qu'à la toute fin d'une démarche, lorsque le médecin aura obtenu gain de cause.

Lors de sa comparution devant le Comité, la Ministre a déclaré qu'il y a eu très peu de poursuites frauduleuses ou malveillantes dans ce domaine; cela est vrai. Elle a ajouté qu'il n'y avait pas lieu de croire que cela changerait après l'adoption de la nouvelle loi, mais nous ne pensons pas qu'elle ait raison sur ce point.

L'ancienne loi empêchait toute poursuite privée. La femme qui voulait se faire avorter devait se présenter devant un comité d'avortement. C'était celui-ci qui décidait d'autoriser ou non un avortement. Cette femme se présentait ensuite chez un médecin qui pratiquait l'avortement. Donc, personne ne pouvait être poursuivi à titre privé. Il aurait été très difficile de poursuivre tous les membres d'un comité ayant décidé que la vie d'une femme et sa santé étaient en danger. Le médecin qui pratiquait l'avortement avait reçu l'autorisation du comité.

C'est seulement au Québec que des poursuites privées ont été engagées parce que cette province, après l'affaire *Morgentaler*—je suppose qu'il s'agit de l'affaire *Morgentaler* numéro deux—a cessé de poursuivre les gens pour avortement et comptait des cliniques indépendantes d'avortement. C'est donc uniquement au Québec qu'on a essayé d'intenter des poursuites privées.

Il est donc juste de dire qu'il y a eu très peu de poursuites frauduleuses ou malveillantes dans ce domaine. Toutefois, c'est malheureusement tout à fait trompeur parce que cela n'a rien à voir avec ce qui se passera aux termes de la mesure législative proposée.

La Ministre a également déclaré qu'elle suivrait de près le déroulement des événements et qu'elle prendrait les mesures nécessaires pour que la loi ne permette pas le harcèlement. Je ne sais pas si elle a l'intention d'indemniser tous les médecins qui, dans l'intervalle, auront été harcelés et qui auront été poursuivis.

Nous sommes également profondément en désaccord avec la ministre de la Justice en ce qui concerne l'autorisation ou le

[Text]

If the Senate intends to pass this legislation or approve this legislation in any form, we very much favour an amendment that requires an Attorney General's consent to prosecution, so that the prosecution, from its initiation, is controlled by the Attorney General so that at least the harassing aspect of it will be stopped. Right now, to say that the Attorney General can intervene and stay a prosecution, I do not think that will be very reassuring to doctors. There is one example in the material before you, namely, item number nine concerning Doctor Scott and some private prosecutions of assault. While the Ontario government has indicated its sympathy for the provision of abortion services, even in those circumstances the Attorney General for Ontario has not intervened to stay those charges against Doctor Scott.

We are uncertain whether an Attorney General will intervene at the appropriate time, or intervene at all. Certainly, in some of the provinces where attorney generals have expressed rather strong views opposing abortion, we are concerned that they will not intervene and stay the charges, or if they intervene, it will come so late in the process that the doctor will have been through a great deal of personal trauma in regard to the prosecution.

One of the additional things that I talk about in the brief is the question of who is providing advice to the minister, and we suggest in the notes that you might ask to see the briefs that have gone to the minister on this issue. There is some correspondence that we have provided to you. We have had some great concern about whether or not the people who are advising the minister on the issue of private prosecutions and the potential for those have had any practice in the defence side of criminal law, and whether they have been involved in any private prosecutions. Therefore, we would submit that both seeing the briefs and knowing something about the expertise of the people who wrote them would be of assistance to you in evaluating the question of whether or not there will be harassing prosecutions. I think it would be a terrible thing if the legislation is ultimately passed and it turns out that we are correct in our view that there will be a lot of private prosecutions.

The only other aspect I would like to touch on briefly, before I turn the matter back to Mr. Greenspan, is the other section of the code which is virtually a repetition of what is presently in the code, section 288 of the legislation. Section 288, in my view, will continue to prohibit, as is now prohibited, the "morning-after" pill that the French have developed. I am sorry that I cannot remember the name of the French pill, but it seems to me that to just pass that section, *holus-bolus*, when that medication will be available, presumably, at some time in the near future, although not necessarily legally available in Canada, is premature. Certainly, that medication is available presently in France. It seems to me that that particular section should not be passed in its present form, but should have some provision whereby, if the items are medically prescribed, they should be made available. In other words, you should not allow the legislation to totally bar that type of medical treatment from people in Canada, at least without some consideration of the implications.

[Traduction]

consentement du procureur général. Si le Sénat a l'intention d'adopter ce projet de loi ou de l'approuver sous une forme quelconque, nous serions très en faveur d'un amendement qui exigerait le consentement du procureur général avant que des poursuites ne puissent être intentées. Dès le début, le procureur général pourrait ainsi exercer un certain contrôle et empêcher toute possibilité de harcèlement. Actuellement, je ne pense pas qu'on rassurera les médecins en leur disant que le procureur général pourra intervenir et suspendre des poursuites. Les documents qui sont devant vous contiennent un exemple, soit le sujet numéro neuf, qui concerne le docteur Scott et certaines poursuites privées intentées contre lui pour voie de fait. Le gouvernement de l'Ontario, bien qu'il soit en faveur des services d'avortement, n'est pas intervenu par l'intermédiaire du procureur général de la province pour suspendre les accusations portées contre le docteur Scott.

Nous ne savons pas si un procureur général interviendrait au moment approprié, ni même s'il interviendrait tout court. Dans certaines provinces où les procureurs généraux se sont fortement opposés à l'avortement, nous craignons qu'ils n'interviendront pas ou, s'ils le font, qu'ils attendront trop longtemps, de sorte que le médecin concerné aura déjà subi un traumatisme personnel important.

Une autre question que j'aborde dans le mémoire concerne les conseillers de la Ministre. Nous vous proposons de demander à voir les mémoires envoyés à la Ministre à ce sujet. Nous vous avons également présenté certaines lettres. Nous nous demandons si les personnes qui conseillent la Ministre sur la question des poursuites privées et leurs conséquences ont une expérience quelconque de la défense en droit pénal ou si elles ont déjà été mêlées à des poursuites privées. Par conséquent, nous croyons que voir les mémoires et connaître les compétences de leurs auteurs vous permettraient de déterminer s'il y a lieu de craindre des poursuites pour le harcèlement. Je pense qu'il serait extrêmement regrettable que la loi soit finalement adoptée et qu'on se rende compte, plus tard, que nos craintes étaient fondées.

Le seul autre aspect que j'aimerais encore aborder avant de laisser la parole à M. Greenspan concerne l'autre article du Code visé par le projet de loi, qui est pratiquement une répétition de l'article 288 actuellement en vigueur. À mon avis, l'article 288 continuera d'interdire, comme c'est le cas maintenant, la «pilule du lendemain», mise au point par les Français. Je regrette de ne pouvoir me rappeler du véritable nom de cette pilule. Il me semble qu'il est un peu tôt pour adopter cet article, alors que ce médicament sera bientôt offert au Canada, (quoiqu'il pourrait bien n'être jamais approuvé.) Il est maintenant possible de se procurer ce médicament en France. Il me semble qu'on ne devrait pas adopter cet article dans sa forme actuelle, mais qu'on devrait plutôt prévoir que, si le médicament en question est un jour prescrit, il devrait être accessible. En d'autres mots, la loi ne devrait pas interdire totalement ce type de médicament aux habitants du Canada, du moins sans tenir compte des conséquences.

[Text]

Mr. Greenspan: Let me very briefly add to what Mr. Copeland has said to you by making reference to two aspects of the minister's presentation and her response to your questions in October. The minister observed that she saw two utilities, from her perspective, for this legislation. She then observed that the first is that it clearly establishes that lawful abortions are in the mainstream of health care in Canada. I go back to the situation under the previous law where, in my own province, there was strong pressure on the provincial government to deny funding for abortion.

It seems to our association a strange rationale for the criminalization of any conduct in this country that its criminalization will be a recognition that lawful abortions, or any other lawful activity, is then in the mainstream of health care in Canada. It seems to us that we could equally apply that type of logic to tubal ligations, vasectomies, cosmetic surgery or any other type of unusual surgical intervention and then suggest that it would be appropriate to criminalize that type of surgical intervention in order to give it its recognition as being part of the mainstream of the health care in Canada. It is strange logic in both directions, and I would suggest that it is flawed logic to suggest that to bring something within a mainstream of a recognised procedure in the country, what we ought to do is criminalize a certain aspect of that procedure.

The second utility named by the minister was that this legislation will be of assistance in those cases which I think will be fought over the coming years at the provincial level where provinces will seek to use their own areas of jurisdiction to create a legal framework for abortion. In other words, what the minister suggested was that the government is properly exercising its criminal law power, and by exercising its criminal law power it will preclude the provinces somehow from entering the field and, therefore, to criminalize is to somehow assist in the constitutional prevention of provincial legislation which might create different standards across the country.

First of all, just in terms of its practical impact, one does not need criminal law legislation for legislation to be characterized as criminal law in pith and substance. Indeed, very recently Judge Kennedy in the Provincial Court in Nova Scotia, in the *Morgentaler* matter, clearly recognised that fact when he struck down section 6 in the Medical Services Act of the Province of Nova Scotia, in the absence of any federal legislation relating to abortion, without the need to recognize that Medical Services Act, and did so purely on the constitutional framework and constitutional basis of it being, in pith and substance, criminal law legislation. Therefore, you do not need criminal law legislation in place for provincial legislation to be colourable as criminal law legislation. That is simply flawed logic, once again.

Secondly, at page 824 of the minutes of this committee, the Minister of Justice said the response of Attorney Generals in relation to the fiat or in relation to the Attorney General's approval for prosecution was very negative to this type of proceeding. I would point out that the only place in the Criminal Code where such a provision exists is the hate literature provi-

[Traduction]

M. Greenspan: Permettez-moi d'ajouter quelques mots à ce que vous a dit M. Copeland en parlant de deux aspects de l'exposé de la Ministre et de sa réponse aux questions que vous lui avez posées en octobre. La Ministre a fait remarquer que ce projet de loi, de son point de vue, présentait deux aspects pratiques. Le premier, a-t-elle dit, est qu'il établit clairement que les avortements légaux font partie des soins de santé au Canada. Je reviens à la situation qui avait cours sous l'ancienne loi en vertu de laquelle, dans ma propre province, le gouvernement provincial subissait de fortes pressions pour refuser tout financement aux services d'avortement.

De l'avis de notre association, il est étrange qu'il faille criminaliser l'avortement pour que les avortements légaux soient reconnus et fassent partie de l'ensemble des soins de santé offerts au Canada. On pourrait tout aussi bien appliquer ce type de logique aux ligatures de trompes, aux vasectomies, à la chirurgie plastique ou à tout autre type d'interventions chirurgicales inhabituelles et proposer de les criminaliser afin de les reconnaître comme partie intégrante des soins de santé offerts au Canada. C'est une logique étrange et, à mon avis, tout à fait erronée de proposer de criminaliser certains aspects d'une procédure afin qu'elle fasse partie de l'ensemble des procédures reconnues.

Le deuxième aspect utile de cette loi, selon la Ministre, se fera sentir lorsque, au cours des prochaines années, des provinces essaieront de se servir de leur propre domaine de compétence pour créer un cadre légal leur permettant de légiférer en matière d'avortement. En d'autres mots, la Ministre laissait entendre que le gouvernement exerce avec raison son pouvoir de légiférer en matière de droit pénal parce qu'il empêche ainsi les provinces, d'une certaine manière, de s'ingérer dans ce domaine; par conséquent, la criminalisation permet de prévenir, d'une manière constitutionnelle, l'adoption de lois provinciales qui pourraient établir des normes différentes dans les diverses provinces du Canada.

Tout d'abord, pour ce qui est des répercussions pratiques, il n'est pas nécessaire qu'une loi fasse partie du Code criminel pour être considérée comme une loi criminelle dans son essence. Le juge Kennedy, de la Cour provinciale de la Nouvelle-Écosse, a clairement reconnu ce fait dans l'affaire *Morgentaler* lorsqu'il a invalidé, tout récemment, l'article 6 de la *Medical Services Act* de la Nouvelle-Écosse. Comme il n'y avait pas de loi fédérale en matière d'avortement, il a reconnu que la véritable portée de la *Medical Services Act* était de nature pénale. Par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'une mesure législative figure dans le Code criminel pour qu'on lui reconnaisse un caractère pénal. Il s'agit, une fois de plus, d'une logique erronée.

Deuxièmement, à la page 824 des procès-verbaux du Comité, la ministre de la Justice a déclaré que les procureurs généraux des provinces étaient tout à fait contre l'idée qu'il faille obtenir l'approbation du procureur général du Canada pour intenter des poursuites. Elle a fait remarquer que ce type de consentement était exigé dans un seul autre endroit, soit les dispositions traitant de la littérature haineuse, et que les grou-

[Text]

sions, the groups that are affected by those provisions would like to see that approval or fiat come out.

Let us discuss very briefly another part of the material that has now been provided to you, namely, the other fourteen sections of the Criminal Code that require Attorney General consent prior to prosecution. There are fourteen additional sections in addition to the hate literature section which require either the express consent of an Attorney General or, in certain circumstances, the express consent of the Attorney General of Canada in order to prosecute. In addition to those fifteen sections of the Criminal Code, which require Attorney General consent to prosecute there are at least two further jurisdictional consents necessary for a prosecution to proceed. So in all there are seventeen sections of the Criminal Code or seventeen circumstances in the Criminal Code where Attorney General consent is required before prosecution can be initiated. Therefore the Minister of Justice has unfortunately missed, in total, sixteen circumstances where the Attorney General's fiat is necessary in order for prosecution to be initiated.

Interestingly enough, many of those provisions—although not in their entirety and not exclusively so—requiring the Attorney General's consent relate to issues involving public controversy. The power of the Attorney General to personally regulate controversial prosecutions and to accept public responsibility for the decision to seek criminal sanction has been a historical protection against abuse.

I will very briefly review the sections with you. Section 136 of the Criminal Code, involve circumstances in which a witness gives contradictory evidence in a proceeding, which is a reasonably new offence in the Criminal Code relating to the integrity of judicial proceedings.

“136.3 No proceedings shall be instituted without the consent of the Attorney General.”

Section 164 of the Criminal Code is the section relating to the seizure of publications that are obscene or the seizure of crime comics. Section 164.7 of the Criminal Code provides that where a particular order has been made for seizure there can be no prosecution under S.163 of the Criminal Code without the consent of the Attorney General.

Section 166 relates to the restriction on publication of reports of judicial proceedings. Again, Attorney General consent is required to prosecute.

Section 172 of the Criminal Code relates to corrupting children. Again, Attorney General consent is required.

Section 174,—and interestingly enough, Mr. Copeland and I would both like to check the historical requirement for Attorney General consent—relates to nudity in a public place; a prosecution which is a summary conviction offence, and requires Attorney General consent under section 174.3 of the Criminal Code.

Then we come to areas of public controversy such as advocating genocide in section 318 of the Criminal Code. The public incitement of hatred is set out in section 319 of the

[Traduction]

pes touchés par ces dispositions aimeraient bien que disparaisse la nécessité d'obtenir ce type d'approbation.

Passons maintenant brièvement à une autre partie des documents qui vous ont été fournis, soit les quatorze autres articles du Code criminel qui portent que le procureur général doit absolument donner son consentement avant que des poursuites puissent être engagées. Quatorze autres articles, outre l'article sur la littérature haineuse, exigent soit le consentement du procureur général, soit, dans certaines circonstances, le consentement exprès du procureur général du Canada avant que des poursuites puissent être intentées. Outre ces quinze articles du Code criminel, il y a au moins deux autres endroits où un consentement est exigé avant que des poursuites ne puissent également être engagées. Il y a donc en tout dix-sept articles du Code criminel, ou encore dix-sept circonstances prévues au Code criminel où il est nécessaire d'obtenir le consentement du procureur général avant d'intenter des poursuites. La ministre de la Justice en a donc oubliés seize.

Fait intéressant à noter, un grand nombre de ces dispositions, mais non pas toutes, ont trait à des questions très controversées. Le pouvoir accordé au procureur général de personnellement prendre une décision en matière de poursuites sur des questions controversées et d'en accepter la responsabilité a toujours constitué une protection contre les abus.

Je vais rapidement passer ces articles en revue. L'article 136 du Code criminel concerne les cas où un témoin se contredit au cours d'un procès; il s'agit d'une infraction relativement nouvelle liée à l'intégrité des procédures judiciaires.

«136.3 Aucune procédure ne peut être intentée en vertu du présent article sans le consentement du procureur général.»

L'article 164 du Code criminel traite de la saisie de publications obscènes ou de la saisie d'une histoire illustrée de crime. L'article 164.7 prévoit que, lorsqu'une ordonnance de saisie a été rendue, aucune poursuite ne peut être intentée en vertu de l'article 163 du Code criminel sans le consentement du procureur général.

L'article 166 du Code porte sur la restriction à la publication des comptes rendus de procédures judiciaires. Une fois de plus, il faut obtenir le consentement du procureur général avant d'engager des poursuites.

Quant à l'article 172, il traite de la corruption d'enfants. Il faut également obtenir le consentement du procureur général.

Dans le cas de l'article 174, M. Copeland et moi-même aimerions vérifier pour quelle raison historique il est nécessaire d'obtenir le consentement du procureur général lors d'une affaire de nudité dans un endroit public; il s'agit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et, pourtant, on exige dans ce cas le consentement du procureur général en vertu de l'article 174.3 du Code criminel.

Nous arrivons ensuite à des questions controversées comme l'encouragement au génocide (article 318), l'incitation publique à la haine (article 319), et le mandat de saisie de propa-

[Text]

Criminal Code. Warrant of seizure of hate propaganda appears under section 20 of the Criminal Code. There is a very strange section which perhaps is meant to historically protect lawyers, and that is section 385.2 of the Criminal Code. That section indicates that no proceedings shall be instituted under section 385 without the consent of the Attorney General relating to the fraudulent concealment of title documents—a very strange section indeed.

Section 422 of the Criminal Code, relates to criminal breach of contract where the breach of the contract involves exposure of the public to serious injury or interference with public utilities or public transport. That, too, requires Attorney General consent.

The hearing of an application for a finding of a dangerous offender application is another example. In order for the Crown to initiate a dangerous offender application, Attorney General consent is required.

War crimes or crimes against humanity require Attorney General consent. Assisting a deserter, under section 54 of the Criminal Code, requires Attorney General of Canada consent for prosecution. Bribery of a judicial officer, if the accused or the person to be charged is in fact a judicial officer, requires Attorney General of Canada consent to prosecute under section 119 of the Criminal Code.

Section 251.3 of the Criminal Code indicates that there can be no prosecution with respect to unseaworthy vessel and unsafe aircraft without the Attorney General of Canada's consent.

Therefore, there are these many sections to the Criminal Code that require the Attorney General's fiat in order to prosecute and, as I have indicated, many of them are those which have an aspect of political controversy or public controversy, and it is the Attorney General's role to provide the safeguard against harassment in the community. Again, as an alternative to rejecting this legislation outright, we certainly would advance the position which was advanced by the Canadian Bar Association, Criminal Justice Sub-section, namely, that Attorney General consent be required. Thank you Mr. Chairman.

Senator Neiman: Thank you very much, gentlemen. I am one of those persons who, over the years, have been searching in vain for a way to enter this field, the regulation of abortion at the federal level, simply because I felt that I would like to have a standard across Canada, a standard of access, a standard of treatment, et cetera, but I have really given up. The Criminal Code is apparently the only way we can go. We have canvassed—and will continue to canvass during these hearings—the possibility of somehow effecting what we want to effect through the Canada Health Act, but I am not too optimistic at this point.

When we heard the Minister of Justice speak and give those reasons and make the statements that you have quoted tonight, my recollection is that at some point after that she went on to say that it would not matter in any case because, at the provincial level, people could bring prosecutions or challenge the legislation within each province. In other words, it did not mat-

[Traduction]

gande haineuse (article 320). Il existe également un article étrange, qui visait peut-être à protéger les avocats, soit l'article 385.2 du Code. Cet article selon lequel il ne peut être engagé de poursuites en vertu de l'article 385 sans le consentement du procureur général est très étrange, puisqu'il a trait à des titres qui auraient été frauduleusement cachés.

L'article 422 porte quant à lui sur la violation criminelle de contrat lorsque le bris de contrat expose la population à des blessures graves ou prive cette même population de services publics comme l'électricité ou le transport. Là encore il faut obtenir le consentement du procureur général.

L'audience d'une demande visant à obtenir qu'un délinquant dangereux puisse être recherché en est un autre exemple. La Couronne doit, dans ce cas, obtenir le consentement du procureur général.

Les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité nécessitent également le consentement du procureur général. Avant d'accuser quelqu'un d'avoir aidé un déserteur, il faut, en vertu de l'article 54 du Code criminel, obtenir le consentement du procureur général. C'est également le cas en ce qui a trait à la corruption de fonctionnaires judiciaires (article 119), si l'accusé ou la personne poursuivie occupe une charge judiciaire.

L'article 251.3 du Code précise qu'aucune poursuite ne peut être intentée en ce qui concerne des navires innavigables ou des aéronefs dangereux, sans le consentement du procureur général du Canada.

Par conséquent, de nombreux articles du Code criminel exigent l'autorisation du procureur général si l'on veut intenter des poursuites et, comme je l'ai déjà dit, il s'agit, dans un grand nombre de cas, de questions controversées. C'est donc le rôle du procureur général d'assurer une protection contre le harcèlement dans la collectivité. Encore une fois, plutôt que de rejeter entièrement cette mesure législative, nous adopterions certainement la position prônée par la sous-section de la justice pénale de l'Association du barreau canadien, à savoir exiger le consentement du procureur général. Merci, monsieur le président.

Le sénateur Neiman: Merci beaucoup, messieurs. Comme beaucoup d'autres, j'ai cherché en vain, au fil des ans, un moyen de participer à la réglementation de l'avortement au niveau fédéral, tout simplement parce que j'estime qu'il faut établir une seule norme dans tout le Canada, en ce qui concerne l'accès à l'avortement et le type de service offert. J'ai toutefois dû abandonner. Le Code criminel est apparemment la seule voie qui nous est ouverte. Nous avons examiné et continuerons d'examiner pendant ces audiences la possibilité de faire ce que nous souhaitons au moyen de la Loi canadienne sur la santé, mais je ne suis pas très optimiste à ce moment-ci.

Après avoir exposé ses raisons et fait les déclarations que vous avez relevées ce soir, la ministre de la Justice a ajouté que, de toute manière, cela importait peu puisque, au niveau provincial, des personnes pourraient intenter des poursuites ou contester la loi. En d'autres mots, elle a déclaré, d'une part, que cela importait peu et, d'autre part, que cette question

[Text]

ter in a sense, as I understood what she was saying, although she was arguing on the one hand that it was a good thing to have criminal legislation in order to have a national, a federal standard. On the other hand, I think she went on to say at some point that, in any case, any province could challenge any part of the legislation or challenge anything that was done under that legislation, presumably, in accordance with the act. I think she was referring at that time specifically to the acts of the doctors.

When I got through listening to the minister, I thought to myself: "What is the point in having a federal act, anyway? We might as well go with the provincial health standards and let each province do what it wishes". The thing that bothers me is, would there be any way that we could expect to achieve eventually some kind of a national standard of health care and access, where it is appropriate, to abortion?

It worries me, in a way, that we are setting up these clinics, which I think should be done. However, you cited an example of the present Attorney General of Ontario refusing to protect a clinic that is legally constituted and carrying out what it is entitled to do. I think what will happen, not only in Ontario but in many other jurisdictions, is that we will have probably an overt conflict between Ministers of the Crown within those governments, provincial governments. There will be some kind of attention paid there, because of personal biases, which is quite understandable. If that occurs, do you feel that we might have to institute a series of challenges in each province?

Since I live there, I hope that Ontario will have a progressive and proper kind of response if this legislation does not go through, and we will have facilities in place. However, that may not be the case all across Canada. Also, how are we to bring these people into line, as it were, to obey the spirit of whatever legislation may be in place, or may not be in place whether it is provincial or federal. How are we going to do that? Will it be done by way of separate court challenges and will there be a series of them?

Mr. Copeland: Senator, I am somewhat uncertain as to what your question is. The situation in Ontario has been that, under the Liberal government and presently under the New Democratic government, they have taken no steps to aid any of the clinics in regard to harassment by protesters. Morgentaler was obliged to bring his own injunction application when people sought to violate, or did violate, the injunction that was obtained at great expense to his clinic. The Attorney General, Mr. Scott, would not take any steps to enforce that injunction.

At the Scott clinic, as I understand it, they have not had the funds to bring the necessary application to get the courts to order the harassing people to stay away from the clinics. In addition, the police generally have not done a hugely effective job in keeping the people away, so that there has been a great deal of difficulty experienced in the free-standing abortion clinics that have sprung up in Ontario as a result of the Supreme Court of Canada decision.

I know they have had similar problems in British Columbia. I know that there have been some attempts by the Attorney General—although court ordered—eventually to enforce the injunctions that were obtained by one of the clinics out there.

[Traduction]

devrait figurer dans le droit pénal afin d'établir une norme nationale. Je pense qu'elle a ajouté, à un certain moment, qu'une province pourrait contester une partie quelconque de la loi ou une décision prise en vertu de celle-ci. Elle faisait probablement allusion, à ce moment-là, à des gestes posés par les médecins.

Après avoir entendu la Ministre, je me suis demandé s'il était vraiment nécessaire d'adopter une loi fédérale. Aussi bien nous contenter de normes provinciales et laisser chaque province faire ce qu'elle désire. Ce qui me préoccupe, c'est de savoir s'il existe un moyen d'établir une norme nationale de soins de santé et d'accès à l'avortement.

Je m'inquiète, d'une certaine manière, au sujet des cliniques que nous établissons et qui doivent être mises sur pied. Vous avez vous-même donné l'exemple du procureur général de l'Ontario qui refuse de protéger une clinique pourtant établie légalement et faisant ce qu'elle est en droit de faire. Nous verrons probablement, en Ontario et ailleurs, des ministres provinciaux en conflit ouvert, à cause de leur position personnelle. Si cela se produit, pensez-vous qu'il nous faudra engager une série de contestations dans chacune des provinces?

Comme je vis en Ontario, j'espère que cette province adoptera une attitude progressiste si cette loi n'est pas adoptée, et qu'elle veillera à créer les établissements nécessaires. Toutefois, la situation pourrait être différente d'un bout à l'autre du Canada. De plus, comment allons-nous faire respecter l'esprit de la loi qui sera (ou non) adoptée, qu'elle soit provinciale ou fédérale. Le ferons-nous au moyen de poursuites judiciaires, et combien faudra-t-il en intenter?

M. Copeland: Sénateur, je ne suis pas certain du sens de votre question. En Ontario, tant sous le gouvernement libéral que sous le gouvernement néo-démocrate actuel, aucune mesure n'a été prise pour venir en aide aux cliniques en proie au harcèlement des protestataires. Le Dr. Morgentaler a dû demander personnellement une injonction lorsque des gens ont cherché à violer, ou ont, de fait violé l'injonction qu'il avait obtenue à grand frais. Le procureur général, M. Scott, n'a pris aucune mesure pour faire respecter cette injonction.

À la clinique Scott, si j'ai bien compris, on ne disposait pas des fonds nécessaires pour demander aux tribunaux d'ordonner aux responsables de harcèlement de s'éloigner de la clinique. De plus, la police ne s'est pas montrée très efficace, en général, pour éloigner ces personnes, de sorte que les cliniques d'avortement indépendantes qui se sont établies à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada, ont éprouvé beaucoup de difficultés.

Je sais qu'on a eu des problèmes semblables en Colombie-Britannique, je sais que le procureur général a essayé de faire respecter les injonctions obtenues par l'une des cliniques. C'est un véritable problème d'obtenir du gouvernement qu'il mette

[Text]

There is a real problem in getting the government to stop what is mostly regarded as unlawful behaviour by the people who are seeking to shut down the clinics. That is one type of harassment that the government is not dealing with very effectively. Some of us are attempting to influence the Ontario government to take some steps in regard to that situation. So far, we have not had a great deal of success in doing that.

The other aspect of your question implies that if there is no federal legislation, will we have piecemeal legislation across the country controlling access to abortion or denying opportunities for abortion. I think denying opportunities for abortion is beyond the scope of the provincial power. I think it is *ultra vires* the provinces to say that we cannot have abortions in the provinces. I think all that they can do on health care issues is to attempt to regulate some standards. Certainly, in Nova Scotia their rather transparent attempts to ensure that Dr. Morgentaler did not set up a clinic there by claiming that it was health care standards that they were seeking to enforce did not succeed. It may be that some other province will be a little more creative in their way that they bring in the legislation, and try to camouflage their intentions a little more.

The Chairman: Funding, for example?

Mr. Copeland: Pardon me?

The Chairman: Funding?

Mr. Copeland: Funding is a real question. One of the things that is happening to a large extent all across the country, in the funding of medical services generally, is that the rates of payment for some of the services are so low that it's difficult for people to provide the services. I can't give you the numbers on it, but my recollection is that it costs somewhere about \$100 in Ontario to provide abortion services. So that the whole funding aspect may make it impossible for people under a medicare program of some sort to provide the services.

Senator Neiman: Is there then, just to use the Scott example here, any legal recourse to demand or force the Attorney General to issue the necessary fiat or whatever it is?

Mr. Copeland: No, it's the reverse of a fiat. You want a stay under the Criminal Code.

Senator Neiman: A stay, yes.

Mr. Copeland: No, no.

Senator Neiman: There is nothing we can do. In other words, the officials can break the spirit of the law or ignore it, as it were, and there is nothing we can do. Will there be Charter challenges? Will there be something that will eventually have to go to the Supreme Court so people will have to pay attention? That's the way it is going to have to go; is it not?

Mr. Copeland: I think clearly that there will be Charter challenges. Ontario has announced that if the legislation is passed it intends to challenge it. It is a question of whether the legislation as it is written is Charter proper. Then there is the question of the implementation of the legislation and its effect, whether the effect of the legislation, resulting in harassment and other things, will wreck such access to the service that the

[Traduction]

fin au comportement illégal de ceux qui cherchent à faire fermer ces cliniques. Voilà donc un type de harcèlement dont le gouvernement ne s'occupe pas efficacement. Certains parmi nous essaient d'inciter le gouvernement de l'Ontario à prendre des mesures pour corriger cette situation. Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas remporté beaucoup de succès.

L'autre aspect de votre question sous-entend que, en l'absence d'une loi fédérale, nous aurons, d'une province à l'autre, des lois différentes qui contrôleront l'accès à l'avortement ou qui l'empêcheront selon le cas. Je pense que les provinces n'ont pas le pouvoir d'empêcher totalement l'accès à l'avortement. Je pense que les provinces outrepasseraient leur compétence en interdisant l'avortement. Tout ce qu'elles peuvent faire, à mon avis, c'est d'essayer de réglementer certaines normes en matière de soins de santé. En Nouvelle-Écosse, il est clair qu'on a essayé, sans succès, d'empêcher le Dr Morgentaler d'établir une clinique en prétextant qu'on cherchait à faire respecter de telles normes. D'autres provinces feront peut-être preuve d'un peu plus d'imagination dans la manière dont elles présenteront une mesure législative visant à camoufler leurs véritables intentions.

Le président: Par le financement, par exemple?

M. Copeland: Excusez-moi?

Le président: Au moyen du financement?

M. Copeland: Le financement est un moyen réel. Dans tout le Canada, les taux de certains services sont actuellement si bas que ceux qui devraient les fournir ne peuvent le faire. Je ne peux vous fournir de chiffres exacts mais, si je me rappelle bien, les services d'avortement coûtent environ 100 \$ en Ontario. Ainsi, on pourrait au moyen du financement empêcher ceux qui dépendent du régime de soins de santé de fournir ce type de services.

Le sénateur Neiman: En ce qui concerne par exemple la clinique Scott, existe-il des recours légaux pour demander et obliger le procureur général à donner l'autorisation nécessaire ou tout autre document indispensable?

M. Copeland: Non, c'est le contraire. Il s'agit d'une suspension en vertu du Code criminel.

Le sénateur Neiman: Oui, une suspension.

M. Copeland: Non, non.

Le sénateur Neiman: Nous ne pouvons rien faire. En d'autres mots, les responsables peuvent enfreindre l'esprit de la loi ou n'en tenir aucun compte, et nous ne pouvons rien y faire. Y aura-t-il des contestations fondées sur la Charte? Faudra-t-il aller jusqu'en Cour suprême pour que les gens prêtent attention à cette question? Pensez-vous qu'il faudra en arriver là?

M. Copeland: Je pense vraiment qu'il y aura des contestations fondées sur la Charte. L'Ontario a son déclaré intention de contester la loi si elle était adoptée. On veut savoir si le projet de loi, dans sa formulation actuelle, est conforme à la Charte. Il y a ensuite toute la question de la mise en application de la loi et de ses effets. On cherchera à déterminer si le harcèlement aura pour effet d'interdire l'accès au service

[Text]

Supreme Court will find that it is the result of the legislation, rather than the words of the legislation, that violates the Charter.

Mr. Greenspan: Again, the prosecutor defined in the Criminal Code is the Attorney General or, if the Attorney General does not intervene, the person who initiates the prosecutions. That is what provides the opportunity for private prosecution. It is the person who initiates the proceeding. The Attorney General always has the right to intervene. The question is whether the Attorney General will intervene, and it would appear that in many instances up until this point they simply take a hands-off attitude as being the most appropriate position to take and permit what we feel will be a continuing harassment of doctors and people in the health care field who are involved in providing abortions.

Senator Neiman: And that situation is going to obtain whether this legislation passes or not.

Mr. Copeland: No.

Senator Neiman: No?

Mr. Copeland: No, there will be no harassing prosecutions if this legislation is rejected. There is nothing they can prosecute you for. This Dr. Scott —

Senator Neiman: You didn't say that very well, but the harassing will continue, of course.

Mr. Copeland: Oh, the harassing will certainly continue until people get injunctive release in place, or perhaps some of the provincial governments will take on the role of insuring that harassment doesn't continue. In a number of areas in the field of labour employment, for instance, the government has provided adequate resources to insure that harassment doesn't continue.

The Chairman: We will have an opportunity to ask the Minister from Ontario in just another day or two. Senator Grimard, was your hand up?

Senator Grimard: Your notes for submission were very interesting and well presented and I thank you. I would like to have some more information. Was the charge against a doctor named Machabee a civil or criminal charge?

Mr. Copeland: It was a criminal charge.

Senator Grimard: Under what section.

Mr. Copeland: It was under the abortion section of the Criminal Code. I have some newspaper clippings relating to that. I know that Mr. Chartrand attempted to lay charges against Dr. Morgentaler but was not successful. Under the old Criminal Code, as with Dr. Morgentaler, if you did an abortion other than in a hospital, and without the approval of a committee, you were committing a criminal offense.

Senator Grimard: That was a civil offense.

Mr. Copeland: No, it involved a criminal prosecution, a private prosecution of the type we think will occur if this legislation comes in.

[Traduction]

d'avortement et si la Cour suprême en conclura que c'est la loi, plutôt que les mots employés, qui enfreint la Charte.

M. Greenspan: Encore une fois, le plaignant, dans le Code criminel, doit être le procureur général ou, si le procureur général n'intervient pas, la personne qui engage des poursuites. C'est là qu'on laisse la porte ouverte à des poursuites privées, lorsqu'on parle de la personne qui engage des poursuites. Le procureur général a toujours le droit d'intervenir. La question est de savoir s'il interviendra; jusqu'à maintenant, on a remarqué qu'il avait tendance à ne pas s'en mêler, prétextant que c'était la meilleure solution, et qu'il tolérerait par conséquent le harcèlement des médecins et des autres travailleurs de la santé qui fournissent des services d'avortement.

Le sénateur Neiman: Et cette situation se maintiendra, que ce projet de loi soit ou non adopté.

M. Copeland: Non.

Le sénateur Neiman: Non?

M. Copeland: Non, aucune poursuite pour harcèlement ne pourra être intentée si ce projet de loi est rejeté. Il n'existera aucun motif de poursuite. M. Scott...

Le sénateur Neiman: Vous vous êtes mal exprimé. Les gens vont continuer d'être harcelés, bien entendu.

M. Copeland: Oui, ils vont sûrement continuer d'être harcelés jusqu'à ce qu'ils puissent obtenir une injonction, ou jusqu'à ce que certains gouvernements provinciaux prennent des mesures pour mettre fin à ces pratiques. Dans le domaine de l'emploi par exemple, le gouvernement a prévu des ressources adéquates pour faire en sorte qu'il n'y ait plus de harcèlement.

Le président: Nous aurons l'occasion d'en parler avec le ministre de l'Ontario dans un jour ou deux. Sénateur Grimard, vous voulez poser une question?

Le sénateur Grimard: Votre mémoire était très intéressant et bien présenté. Je vous en remercie. Mais j'aimerais avoir quelques précisions. Est-ce que l'accusation portée contre M. Machabee était une accusation au criminel ou au civil?

M. Copeland: Une accusation au criminel.

Le sénateur Grimard: En vertu de quel article?

M. Copeland: En vertu de la disposition du Code criminel qui traite de l'avortement. J'ai ici quelques coupures de journaux qui traitent de cette question. Je sais que M. Chartrand a essayé de porter des accusations contre M. Morgentaler, mais qu'il n'a pas réussi à le faire. L'ancien article du Code criminel disposait que toute personne, dans ce cas-ci à le Dr Morgentaler, qui pratiquait un avortement dans un établissement autre que dans un hôpital et sans l'autorisation d'un comité était coupable d'un acte criminel.

Le sénateur Grimard: Mais il s'agissait d'une accusation au civil.

M. Copeland: Non, d'une accusation au criminel, portée par un particulier, et il s'agit là du genre d'accusations que nous verrons avec ce projet de loi, s'il est adopté.

[Text]

Senator Grimard: Are you sure? If I remember the case, a judgment was rendered by a judge of the Superior Court, not acting as a criminal judge. Are you sure that this is a criminal case?

Mr. Copeland: I will go through my material after and check on that.

Senator Grimard: I may be making a mistake, but I think it was a civil case. How about the Barbara Dodd case; was it a civil case?

Mr. Copeland: Oh, it was a civil case, just as the Daigle case was a civil case.

Senator Grimard: The same thing for the case that you were involved in? It was a civil case?

Mr. Copeland: Yes, clearly a civil case.

Senator Grimard: How about the case against Dr. Scott? Was it a criminal offense or a summary conviction?

Mr. Copeland: Under the Criminal Code it was a Crown election. It was a charge of assault.

Senator Grimard: Yes, that's what I thought, assault with bodily injury?

Mr. Copeland: No.

Senator Grimard: No?

Mr. Copeland: No, as I understand it it was common assault.

Senator Grimard: Yes, summary conviction.

Mr. Copeland: Usually.

Senator Grimard: No, but that one.

Mr. Copeland: No, it was a hybrid offence: a five-year maximum by indictment and six months by summary conviction.

Senator Grimard: In the matter of civil harassment, do you agree with me that the federal government cannot prevent people from trying to start a civil action because civil actions are governed by provincial legislation?

Mr. Copeland: It is a provincial area, yes.

Senator Grimard: Okay. So you understand that federal legislation can do nothing to prevent harassment in civil case.

Mr. Copeland: Yes, I would agree with that.

Senator Grimard: In your notes you mention that a person must appear before a justice of the peace to obtain an issuance of complaint.

Mr. Copeland: Yes.

Senator Grimard: Let's say that this person appears in front of a justice of the peace and his complaint is against Dr. X. I

[Traduction]

Le sénateur Grimard: En êtes-vous certain? Si ma mémoire est bonne, la décision a été rendue par un juge de la cour supérieure, non par un juge au criminel. Êtes-vous sûr qu'il s'agissait d'une affaire criminelle?

M. Copeland: Je vérifierai mes notes.

Le sénateur Grimard: Je me trompe peut-être, mais je crois qu'il s'agissait d'une affaire civile. Qu'en est-il de l'affaire Barbara Dodd? S'agissait-il d'une affaire civile?

M. Copeland: Oui, tout comme l'affaire Daigle.

Le sénateur Grimard: Et dans votre cas? Il s'agissait bien d'une affaire civile?

M. Copeland: Oui, d'une affaire civile.

Le sénateur Grimard: Et qu'en est-il de l'accusation portée contre le Dr Scott? S'agissait-il d'une accusation au criminel ou d'une accusation visant une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité?

M. Copeland: En vertu du Code criminel, c'est la Couronne qui décidait du motif de poursuite. Il s'agissait d'une accusation de voie de fait.

Le sénateur Grimard: Oui, c'est bien ce que j'ai pensé, une accusation de voie de fait causant des lésions corporelles?

M. Copeland: Non.

Le sénateur Grimard: Non?

M. Copeland: Non. Si j'ai bien compris, c'était une accusation de voie de fait simple.

Le sénateur Grimard: Oui, une déclaration sommaire de culpabilité.

M. Copeland: C'est ce qui se fait d'habitude.

Le sénateur Grimard: Non, mais c'en était une dans le cas qui nous intéresse.

M. Copeland: Non, il s'agissait d'une infraction mixte: une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans par voie de mise en accusation, et une peine de six mois par voie de déclaration sommaire de culpabilité.

Le sénateur Grimard: En ce qui concerne la poursuite civile pour harcèlement, n'est-il pas vrai que le gouvernement fédéral ne peut empêcher les gens d'intenter des poursuites civiles puisque ces dernières sont régies par les lois provinciales?

M. Copeland: Oui, il s'agit là d'un domaine de compétence provinciale.

Le sénateur Grimard: D'accord. Donc vous conviendrez que la loi fédérale ne peut empêcher les poursuites civiles pour harcèlement.

M. Copeland: Oui, j'en conviens.

Le sénateur Grimard: Dans votre mémoire, vous dites qu'une personne doit comparaître devant un juge de paix pour pouvoir déposer une plainte contre quelqu'un.

M. Copeland: Oui.

Le sénateur Grimard: Prenons l'exemple d'une personne qui comparaît devant un juge de paix en vue de porter plainte con-

[Text]

take it for granted that it would be a criminal offence. Suppose that Dr. X pleads not guilty. Who would act as Crown Attorney?

Mr. Copeland: Generally speaking, the provincial Crown would intervene in the prosecution.

Senator Grimard: Because the doctor would plead not guilty?

Mr. Copeland: No. I would imagine that in any indictable prosecution under this legislation the Crown Attorney would seek to intervene in the prosecution. He would not have to but I expect that in every case the Crown would take over the carriage of the prosecution.

Senator Grimard: Right at the beginning?

Mr. Copeland: Possibly right at the beginning, possibly not. Certainly the Crown would —

Mr. Greenspan: Not necessarily, it's just very, very hard to predict what in a particular jurisdiction a particular Crown council would do. Certainly if the Crown in a particular region has been alerted to the fact that a doctor has been charged privately under the legislation, it may well be the cause for a meeting amongst the staff in order to determine whether or not they will intervene, in order to determine what role they will play. But I think it is very, very possible that a matter such as this could come before a court and it would be well down the road, closer to the time of trial, in terms of when the Attorney General or the Crown Attorney would decide whether to intervene.

Senator Grimard: Yes, but I am asking you a plain question, and you seem not to be sure of the answer. You are the experts in criminal law, I'm not. So my question is this: If a private complaint were accepted and a criminal charge was laid against a doctor, who would continue the procedure, the Crown Attorney or a private attorney?

Mr. Greenspan: The answer, quite clearly, is either of them.

Senator Grimard: Either of them?

Mr. Greenspan: We can't look in a crystal ball and determine who will act. The Criminal Code provides that the prosecutor, by definition, is the Attorney General or his agent unless the Attorney General or his agent chooses not to intervene. If the Attorney General or his agent chooses not to intervene, then the person who initiated the prosecution or the proceedings, namely in this case the private person, is the prosecutor. So we can't tell you in advance until the Attorney General or his agent chooses whether or not he will exercise his right to intervene.

Mr. Copeland: Let me give you an example from this morning. I was in court with respect to a charge that was laid in June of last year. I was acting for somebody who laid a private charge against a security officer at a shopping mall. The security officer laid charges against him. The matter came up for trial this morning. It was a Crown Attorney who had set the trial date, a Crown Attorney whose police officers had prepared a Crown brief. This morning the Crown Attorney decided that she did not wish to intervene in the prosecution. It

[Traduction]

tre le Dr X. Je suppose qu'il s'agirait d'une infraction criminelle. Si le Dr X plaide non coupable, qui agira en tant qu'avocat de la Couronne?

M. Copeland: En général, c'est la Couronne provinciale qui interviendrait.

Le sénateur Grimard: Parce que le médecin plaide non coupable?

M. Copeland: Non. Je suppose que dans toute poursuite pénale entreprise en vertu de la loi, l'avocat de la Couronne chercherait à intervenir. Il ne serait pas obligé de le faire, mais je suppose que, dans chaque cas, la Couronne s'interposerait pour prendre les choses en main.

Le sénateur Grimard: Dès le début?

M. Copeland: C'est possible. La Couronne —

M. Greenspan: Pas nécessairement. Il est très difficile de dire ce qu'un avocat de la Couronne ferait dans une juridiction en particulier. Si la Couronne, apprend que, dans une région précise, une accusation a été portée contre un médecin par un particulier en vertu de la loi, elle peut convoquer une réunion du personnel afin de déterminer s'ils doivent intervenir ou non, le rôle qu'ils doivent jouer. Mais une affaire de ce genre pourrait fort bien être portée devant les tribunaux, et le procureur général ou l'avocat de la Couronne ne pourrait décider d'intervenir que tout juste avant la tenue du procès par exemple.

Le sénateur Grimard: Oui, mais je vous pose une question très simple, et vous ne semblez pas être certain de la réponse. C'est vous le spécialiste en droit pénal, pas moi. Ma question est la suivante: si un particulier porte plainte et qu'une accusation criminelle est portée contre un médecin, qui sera saisi de l'affaire, l'avocat de la Couronne ou un avocat du secteur privé?

M. Greenspan: L'un ou l'autre.

Le sénateur Grimard: L'un ou l'autre?

M. Greenspan: Nous ne pouvons dire à l'avance qui sera saisi du dossier. D'après le Code criminel, le poursuivant, par définition, est le procureur général ou son mandataire. Si le procureur général ou son mandataire choisit de ne pas intervenir, c'est la personne qui a intenté des poursuites, c'est-à-dire le particulier, qui agira comme poursuivant. Donc, nous ne pouvons pas vous dire à l'avance qui se chargera de l'affaire, et ce, tant que le procureur général ou son mandataire n'aura pas décidé s'il exercera ou non son droit d'intervenir.

M. Copeland: Permettez-moi de vous citer une affaire que j'ai défendue ce matin et qui avait trait à une accusation portée au mois de juin dernier. J'agissais au nom d'une personne qui avait porté une accusation contre un agent de sécurité dans un centre commercial. L'agent avait, à son tour, porté des accusations contre cette personne. L'affaire a été entendue par les tribunaux ce matin. C'était l'avocat de la Couronne qui avait fixé la date du procès, et ce sont des policiers qui avaient préparé le mémoire. Ce matin, l'avocat de la Couronne a décidé de ne pas

[Text]

was the desire of both parties at that point to have the charges withdrawn. The Crown took the position of not intervening in the prosecution. It was not until this morning, some eight months later, that I learned that the Crown was not going to intervene in the prosecution. So it's hard to give you —

Senator Grimard: Yes, I understand that both charges were withdrawn. I understand that the Crown Attorney had nothing to say because there was no trial, but I'm coming back on this question because it is very important.

Let us say that a private complaint is issued against a doctor and the doctor pleads not guilty. You told me that the Crown Attorney would not take the case automatically, that he might withdraw. You are sure of that?

Mr. Copeland: Yes, I have prosecuted cases as counsel for a private complainant. I have appealed cases as counsel for a private complainant.

Senator Grimard: On what kind of matter, a summary conviction?

Mr. Copeland: One was a summary conviction matter; one was a matter under the Post Office Act. It was an indictable offense. I did a preliminary hearing for a private complainant.

Senator Grimard: I understand that a private lawyer can do the preliminary inquiry; do you agree with me?

Mr. Copeland: I think the private lawyer can do the prosecution afterward.

Senator Grimard: Up to the trial.

Mr. Copeland: No, I think he can do the trial.

Mr. Greenspan: He can go to the Supreme Court of Canada.

Senator Grimard: Okay, you are supposed to be the experts. I'm asking you questions.

Mr. Greenspan: The private prosecutor can proceed with a prosecution up until the point that the Attorney General chooses to exercise his statutory right to intervene. If the Attorney General chooses not to intervene then the prosecution advances as a result of the private prosecution.

Senator Grimard: Let us say that you have a hundred cases. How many criminal cases, not summary convictions, are conducted up to the end by a private lawyer instead of a Crown Attorney, not in summary convictions. Give me a percentage.

Mr. Copeland: We both agree on less than one.

Mr. Greenspan: Less than one.

Senator Grimard: Less than one. So it is not too bad.

Mr. Copeland: It is not too bad.

Mr. Greenspan: Right now we have no abortion legislation and what we say is that the figure of less than one percent

[Traduction]

intervenir dans la poursuite. Les deux parties ont décidé à ce moment-là de retirer les accusations. La Couronne a décidé de ne pas intervenir. Or, ce n'est que ce matin, soit huit mois plus tard, que je l'ai appris. Donc, il est difficile de vous donner —

Le sénateur Grimard: Oui, mais les deux accusations ont été retirées, l'avocat de la Couronne n'avait rien à dire parce qu'il n'y avait pas de procès. Toutefois, j'aimerais revenir à cette question parce qu'elle est très importante.

Supposons qu'un particulier porte plainte contre un médecin, et que ce dernier plaide non coupable. Vous m'avez dit que l'avocat de la Couronne n'interviendrait pas automatiquement dans l'affaire, qu'il pourrait se désister. En êtes-vous bien certain?

M. Copeland: Oui, j'ai intenté des poursuites au nom de particuliers, et j'ai également défendu la cause de particuliers devant la Cour d'appel.

Le sénateur Grimard: Pour une déclaration sommaire de culpabilité?

M. Copeland: Dans un cas, il s'agissait d'une déclaration sommaire de culpabilité; dans un autre, d'une affaire qui relevait de la Loi sur les postes. Il s'agissait d'un délit punissable par la loi. J'ai représenté un particulier lors d'une audience préliminaire.

Le sénateur Grimard: Je crois savoir qu'un avocat du secteur privé peut mener une enquête préliminaire. Est-ce vrai?

M. Copeland: Je crois qu'un avocat du secteur privé peut entreprendre des poursuites par la suite.

Le sénateur Grimard: Jusqu'à la tenue du procès.

M. Copeland: Non, il peut représenter le particulier lors du procès.

M. Greenspan: Il peut s'adresser à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Grimard: D'accord, vous êtes les experts. Moi, je pose des questions.

M. Greenspan: Le poursuivant privé peut s'occuper des poursuites jusqu'à ce que le procureur général décide d'exercer son droit statuaire d'intervenir. Si le procureur général décide de ne pas intervenir, les poursuites privées suivent leur cours.

Le sénateur Grimard: Admettons que vous ayez 100 cas. Combien d'affaires criminelles, et non pas de déclaration sommaire de culpabilité, sont défendues jusqu'au bout par un avocat du secteur privé au lieu d'un avocat de la Couronne? Donnez-moi un pourcentage.

M. Copeland: Nous nous entendons tous les deux pour dire que moins de 1 p. 100 des cas le sont.

M. Greenspan: Moins de 1 p. 100.

Le sénateur Grimard: Moins de 1 p. 100, ce n'est donc pas si mal.

M. Copeland: Non, ce n'est pas si mal.

M. Greenspan: À l'heure actuelle, nous n'avons pas de loi sur l'avortement. Ce chiffre, qui est inférieur à 1 p. 100, aug-

[Text]

will increase manyfold if we have abortion legislation that criminalizes abortion and permits private prosecutors to enter this area.

Mr. Copeland: The other thing we say is that it is not a question of whether the matter goes to conviction. The doctors' legitimate concern is that they do not want to be brought before a court, to incur the expense of retaining counsel, to have their names in the newspapers, to have their practise interrupted and to incur the expense of defending any charges. So what we are saying is that if you are going to approve legislation in this area, for goodness' sake, put the Attorney General in between the private prosecutor and the person who is going to be prosecuted.

Senator Grimard: The only thing we can expect is that if a client is consulting a lawyer to lay charges against a doctor, the lawyer will be sincere enough to tell him that there might be only one chance in a hundred for success. If lawyers said that to their clients, there might not be too many charges in these cases. Do you not think so?

Mr. Copeland: No, I do not agree with you. I think you have to look at the motivation of the people who are strenuously opposed to abortion legislation. The people who are spending their time walking up and down in front of the Scott clinic in the middle of the winter are not people with a neutral view on the subject and they will not accept the opinion that there is little prospect for success and that therefore the case should not be bothered with.

Mr. Greenspan: Some of whom are the members of the Bar. In other words, as in all areas, there are lawyers who take the same view as the protesters and will advise accordingly, and they will participate actively in those prosecutions.

The Chairman: Thank you very much. Senator Stanbury.

Senator Stanbury: I was delighted with your thought that the Minister of Justice should table for us the briefs that have come to her giving the opinion upon which her actions are based. This is a completely non-partisan remark, because this experience of our committee goes back a long way. Every Minister, not just the Minister of Justice, always says, "Sorry, but that is private; it is a lawyer-client relationship" or something like that. So we never get any of those briefs and I do not expect we are going to unless your associate manages to bring pressure to bear to see that we do in the future.

Mr. Copeland: You will notice from the correspondence we have had from the Minister of Justice that we do not have a very rapid effect on her. Look at the dates of the correspondence. It took her until January 3 to reply to a letter that was sent in April.

Senator Stanbury: I think the question I wanted to ask has been partially dealt with, but I just wanted to make sure we have the answer on the record. The minister said or indicated that the very existence of this piece of legislation would tend to set a national standard, that the courts would recognize the

[Traduction]

mentera considérablement si nous adoptons une loi qui criminalise l'avortement et permet aux avocats du secteur privé d'entrer dans ce domaine.

M. Copeland: Nous tenons à ajouter que la question n'est pas de savoir si l'affaire se traduira par une condamnation. Les médecins, et ils ont raison, ne veulent pas être traînés devant les tribunaux, retenir les services d'un avocat, voir leur nom imprimé dans les journaux, interrompre leur pratique et engager des dépenses pour se défendre. Donc, si vous avez l'intention d'adopter une mesure législative dans ce domaine, je vous implore de demander que le procureur général intervienne entre l'avocat du secteur privé et la personne qui fait l'objet de poursuites.

Le sénateur Grimard: Tout ce à quoi nous pouvons nous attendre, c'est que si un client consulte un avocat pour porter des accusations contre un médecin, l'avocat sera suffisamment honnête pour lui dire qu'il a uniquement une chance sur 100 de gagner son procès. Si les avocats sont honnêtes avec leurs clients, il n'y aura peut-être pas beaucoup d'accusations qui seront portées dans ces cas-là. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Copeland: Non, je ne suis pas d'accord. Il faut tenir compte de la motivation des gens qui sont vigoureusement opposés à toute loi sur l'avortement. Les gens qui passent leur temps à manifester devant la clinique Scott au milieu de l'hiver ne sont pas neutres. Ils n'acceptent pas le fait que leurs chances de succès soient nulles, qu'il soit inutile d'intenter des poursuites.

M. Greenspan: Certains sont membres du Barreau. Autrement dit, dans tous les domaines, il y a des avocats qui partagent le point de vue des manifestants et qui s'activent à intenter des poursuites.

Le président: Merci beaucoup. Sénateur Stanbury.

Le sénateur Stanbury: J'ai été très heureux de vous entendre dire que la ministre de la Justice devrait déposer devant nous les mémoires qu'elle a reçus et desquels elle s'est inspirée pour justifier ses démarches. Il s'agit là d'une observation tout à fait impartiale, vu notre longue expérience en la matière. Les ministres, et pas seulement la ministre de la Justice, disent toujours: «Désolé, mais ces renseignements sont strictement confidentiels; nous sommes liés par le secret professionnel» ou quelque chose du genre. Nous n'avons donc jamais l'occasion de voir ces mémoires, et je ne m'attends pas à ce que nous puissions les voir, à moins que votre adjoint n'exerce des pressions sur les personnes intéressées.

M. Copeland: Si vous jetez un coup d'œil à la correspondance que nous avons échangée avec la ministre de la Justice, vous constaterez que nous n'avons pas beaucoup d'influence sur elle. Jetez un coup d'œil aux dates des lettres. Elle a attendu jusqu'au 3 janvier pour répondre à une lettre qu'elle a reçue en avril dernier.

Le sénateur Stanbury: Vous avez répondu en partie à la question que je voulais poser, mais je voulais m'assurer que le tout soit consigné au compte rendu. La Ministre a dit que l'existence même de ce projet de loi permettrait d'établir une norme nationale, que les tribunaux reconnaîtraient, tout

[Text]

intent of the legislation, that the provinces would understand what was intended, and that the setting of a national standard would be one of the purposes of this kind of legislation.

I notice that Professor Ryder of Osgoode Hall Law School says that if Bill C-43 did indeed provide a positive entitlement of abortion, then restrictive provincial policies would be rendered inoperative by federal paramountcy to the extent that they interfered with a woman's entitlement to an abortion. As Bill C-43 creates no such entitlement, but rather creates a negative condition, there will be no conflict with any interprovincial restrictions on access to abortion and thus no need for federal paramountcy to be involved. But that says to me that even if this bill is passed, it still doesn't affect the ability of the provinces to do what they intended to do or might intend to. Is that the correct interpretation.

Mr. Greenspan: I think that we are in agreement on this. The existence of federal legislation in this area, in our view, doesn't affect one way or the other the legitimacy of provincial legislation. In other words, our view is that there ought to be no legislation, either federal or provincial, in this entire area. But the existence of criminal law legislation has really no impact in relation to the propriety or lack of propriety of provincial legislation.

As I indicated before, in Nova Scotia Judge Kennedy struck down legislation without there being criminal law legislation, on the basis that it was a disguised attempt to legislate in the field of criminal law. That is obviously going to be one of the primary attacks on provincial legislation in this area. It doesn't require federal legislation to make the argument against the provincial legislation that it is merely disguised criminal law legislation, which is *ultra vires* the province.

Senator Stanbury: It is a constitutional matter. Perhaps I am being unfair to Justice Minister Campbell, but one of her remarks has been that the Supreme Court understands its role to be subordinate to the legislature in a situation such as this. This is to say that the court would bow to the will and authority of the legislature. I thought that was a rather remarkable statement.

Mr. Greenspan: I think the statement is inconsistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which obviously provided constitutional paramountcy to the courts in terms of their supervisory control over legislation. Certainly it is a clear and obvious attack on any abortion legislation, be it federal or provincial, on the basis of Section 7 of the Charter. Indeed, in the *Morgentaler* case in Nova Scotia, Judge Kennedy didn't have to go on to section 7 because he found it unconstitutional on traditional constitutional norms, but there was argued before him Section 7 of the Charter. Clearly, that will be a very important area of attack on any legislation, be it federal or provincial.

Senator Stanbury: Thank you.

The Chairman: Senator Fairbairn, would you like to wrap things up?

Senator Fairbairn: I just have a very brief question, having listened to the discussion, particularly earlier references to the

[Traduction]

comme les provinces, l'objet de la loi, et que l'établissement d'une norme nationale constituait un des objectifs de cette mesure législative.

M. Ryder, professeur à la faculté de droit de Osgoode Hall, a dit que si le projet de loi C-43 autorisait l'accès à l'avortement, les politiques provinciales respectives seraient alors jugées inopérantes par la loi fédérale dans la mesure où elles portent atteinte au droit d'une femme de se faire avorter. Comme le projet de loi C-43 ne crée pas un tel droit, mais plutôt une situation contraire, les restrictions provinciales sur l'accès à l'avortement ne seront pas contestées, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une loi fédérale en la matière. Mais à mon avis, même si ce projet de loi est adopté, rien n'empêchera les provinces d'agir comme elles l'entendent. Voilà ce qu'il en est.

M. Greenspan: Je crois que nous sommes d'accord avec cela. L'existence d'une loi fédérale dans ce domaine, à notre avis, ne porte aucunement atteinte, d'une façon ou d'une autre, au caractère légitime d'une loi provinciale. Autrement dit, la question de l'avortement ne devrait être régie par aucune loi fédérale ou provinciale. Toutefois, l'existence d'une loi criminelle n'influe aucunement sur le caractère légitime ou non d'une loi provinciale.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, le juge Kennedy, en Nouvelle-Écosse, a déclaré que la loi provinciale était inconstitutionnelle alors qu'il n'y avait pas de loi criminelle, au motif qu'il s'agissait là d'une tentative déguisée de légiférer dans un domaine relevant du droit pénal. Il s'agit là, bien entendu, d'un des principaux arguments invoqués pour contester les lois provinciales dans ce domaine. Il n'est pas nécessaire d'avoir une loi fédérale pour montrer que la législation provinciale n'est qu'une simple loi criminelle déguisée, donc inconstitutionnelle.

Le sénateur Stanbury: Il s'agit d'une question constitutionnelle. Je suis peut-être injuste envers la ministre de la Justice, mais elle a dit, entre autres, que la Cour suprême sait qu'elle doit se subordonner au Parlement dans une situation comme celle-ci. Autrement dit, la Cour doit respecter la volonté et l'autorité du Parlement. J'ai trouvé cette déclaration assez étonnante.

M. Greenspan: Je crois que cela va à l'encontre de la Charte canadienne des droits et des libertés, qui accorde, en matière constitutionnelle, la primauté aux tribunaux pour ce qui est du contrôle qu'ils exercent sur les lois. Il s'agit là d'une attaque claire et nette contre toute loi sur l'avortement, que cette loi soit fédérale ou provinciale, compte tenu de l'article 7 de la Charte. Dans l'affaire *Morgentaler*, en Nouvelle-Écosse, le juge Kennedy n'a pas eu à se reporter à l'article 7, parce qu'il a déclaré la loi inconstitutionnelle en se fondant sur des normes traditionnelles, bien que l'article 7 ait été invoqué dans cette affaire. On se servira de cet argument important pour contester toute loi, qu'il s'agisse d'une loi fédérale ou provinciale.

Le sénateur Stanbury: Merci beaucoup.

Le président: Sénateur Fairbairn, voulez-vous conclure le débat?

La sénatrice Fairbairn: J'ai une question très brève à poser. J'ai suivi la discussion de près, surtout lorsqu'on a dit que le

[Text]

fact that this legislation, if it passes, will be challenged and will eventually find its way back up to the level of the Supreme Court. I am not a lawyer and sometimes in this committee on a variety of pieces of legislation one feels a great sense of frustration when one constantly hears this kind of testimony, which does turn out to be reality, that the law will be challenged and will end up in the Supreme Court.

In this case I suppose it is fair to say that this is a replacement law as a result of the Supreme Court striking down the previous law in the Criminal Code. Senator Stanbury is absolutely right when he says that it is a good thought to ask the government to share with us their legal opinions, and perhaps the qualifications, background, and experience of those who give those opinions. We know that the answer to that is no. Would you say that this bill is really a prime candidate for a reference on its constitutionality to the Supreme Court of Canada.

Mr. Copeland: We may have some disagreements on this. I do not think it is. The government has drafted the legislation in an attempt to deal with the statements made by the Supreme Court of Canada during *Morgentaler*. In *Morgentaler*, five of the judges found that the woman's rights were violated under Section 7 of the Charter, and two of them found that they were not. But the court did contemplate that the government had a role in the abortion area and could draft legislation affecting it.

I personally think that the constitutional challenge against this legislation will result from the effects of the legislation and how it is implemented. That that will be what strikes it down. That is very much what struck down the law in *Morgentaler*—the unequal access, the denial of timely abortions, the psychological effect on women, and a whole variety of effects that probably were not contemplated by the people who originally prepared the legislation. I think the constitutional challenge of this legislation will very much flow from its implementation and not from the wording of it.

The Chairman: Thank you very much gentlemen. We appreciate your brief and your notes with respect to Bill C-43. We especially appreciate the free legal opinion we received on our other matter.

Mr. Copeland: Could I make one additional comment?

The Chairman: Sure.

Mr. Copeland: In regard to the briefs to the minister, it is her privilege and she is entitled to waive her privilege. I would suggest to you that if she is not interested in waiving her privilege and providing them to you, you might consider whether you are going to recommend passage of the legislation and whether you are going to recommend an amendment to have the Attorney General's consent if you decide that the legislation should pass. The willingness of the government to provide the quality of their opinions is something that, to me, would be of some significance in making a decision on this issue.

[Traduction]

projet de loi, s'il est adopté, sera contesté devant les tribunaux et qu'il finira par se retrouver devant la Cour suprême. Je ne suis pas un avocat, et il arrive parfois que le Comité, lorsqu'il examine divers projets de loi, se sente envahi par un immense sentiment de frustration lorsqu'il entend des remarques de ce genre, qui finissent par être vraies, à savoir que la loi sera contestée et qu'elle se retrouvera devant la Cour suprême.

Dans ce cas-ci, il est juste de dire que cette loi vise à combler un vide créé par la décision de la Cour suprême, qui a jugé inconstitutionnelles les anciennes dispositions du Code criminel. Le sénateur Stanbury a tout à fait raison de dire qu'il serait bon que l'on demande au gouvernement de partager avec nous leurs opinions juridiques, et peut-être les compétences, les antécédents et l'expérience de ceux qui leur ont donné ces opinions. Or, nous savons qu'il refusera. À votre avis, la constitutionnalité de ce projet de loi risque-t-elle fort d'être contestée devant la Cour suprême du Canada?

M. Copeland: On ne s'entend pas sur cette question. À mon avis, je ne crois pas qu'elle risque de l'être. Le gouvernement a rédigé le projet de loi de manière à tenir compte des jugements rendus par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Morgentaler*. Cinq des juges avaient alors trouvé que les droits des femmes prévus à l'article 7 de la Charte étaient violés, alors que deux ont jugé qu'ils ne l'étaient pas. Mais le tribunal a statué que le gouvernement avait un rôle à jouer dans le domaine de l'avortement, et qu'il pouvait rédiger une loi qui traiterai de cette question.

Si le caractère constitutionnel de cette loi est contesté, ce sera en raison des répercussions qu'elle risque d'avoir, et de la façon dont elle sera mise en œuvre. C'est ce qui permettra de la déclarer inconstitutionnelle. C'est d'ailleurs ce qui a contribué à déclarer inconstitutionnelles les dispositions du Code criminel dans l'affaire *Morgentaler*—*Morgentaler*—l'accès inégal à l'avortement, l'absence de preuves d'avortement opportuns, les effets psychologiques sur les femmes et divers autres effets qui n'ont peut-être pas été envisagés par les rédacteurs du projet de loi. Si le caractère constitutionnel de cette loi est contesté, ce sera en raison de la façon dont elle est mise en œuvre, non pas à cause de son libellé.

Le président: Je vous remercie de votre témoignage. Votre mémoire sur le projet de loi C-43 était très intéressant. Nous vous savons gré aussi des conseils juridiques gratuits que vous nous avez donnés sur une autre question.

M. Copeland: Puis-je ajouter quelque chose?

Le président: Certainement.

M. Copeland: En ce qui concerne les mémoires qui ont été soumis à la ministre, il s'agit là d'un privilège auquel elle peut renoncer. Si elle ne veut pas renoncer à ce privilège et refuse de vous fournir les mémoires, vous pourriez vous demander si vous allez ou non recommander qu'on y apporte un amendement en vue d'obtenir le consentement du procureur général. La volonté du gouvernement de fournir les opinions qu'il a reçues sur cette question constitue, à mon avis, un facteur important qui devrait être pris en considération dans toute décision touchant ce projet de loi.

[Text]

Senator Neiman: That would affect an awful lot of legislation.

Mr. Copeland: Well, it would not be a bad idea.

Mr. Greenspan: Then it would not be challenged.

The Chairman: Gentlemen, again thank you very, very much. We appreciate it.

Honourable senators, our last group is from the Everywoman's Health Centre Society in Vancouver. Ms. Hilda Thomas is the president, and Margaret Birrell is a director. There was no written submission prior to today, but their brief has been passed out to all of you.

Ms. Thomas, are you going to make the presentation?

Ms. Hilda Thomas, President, Everywoman's Health Centre Society: Yes Mr. Chairperson.

The Chairman: Please proceed. We ask that you try to give a concise statement so as to allow as much time as possible for questions and answers.

Ms. Thomas: Thank you, Mr. Chairperson. Our brief, fortunately, is brief. Much of the groundwork for what we have to say has been provided by the previous submissions this evening, but we are nevertheless very happy to have this opportunity to speak to the Senate as representatives of the first and, for some time, the only freestanding abortion clinic in British Columbia; Everywoman's Health Centre in Vancouver.

On March the 27, 1990, we submitted a brief to the Legislative Committee of the House of Commons on Bill C-43. In that brief we expressed fears as to the consequences of that bill, and since then our fears have been more than realized. You undoubtedly know that the Canadian Society of Obstetricians and Gynaecologists conducted a survey, and 265 of the 460 physicians performing abortions said that they would discontinue the practice if Bill C-43 were proclaimed, and 50 had already stopped performing abortions in anticipation of the bill.

Under this bill, medical practitioners will be exposed to the threat of criminal prosecution after the fact. But it is not only doctors. Health care workers will become the target of even more serious harassment than they are presently undergoing by a small but very determined minority estimated by the Minister of Justice to represent about 12 percent of the population who are opposed to abortion under any circumstances. The so-called "Canadian Rights Coalition" has proclaimed its intention to encourage and finance civil and criminal prosecutions against women, against doctors and against other health care providers, should Bill C-43 be enacted in law.

In introducing the bill, the Minister of Justice claimed it would "ensure a national standard of access to safe, legal, funded abortions." In the Commons' debate she said:

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Cela pourrait avoir un impact sur un grand nombre de projets de loi.

M. Copeland: Eh bien, ce ne serait pas une mauvaise idée.

M. Greenspan: On éviterait ainsi qu'il fasse l'objet d'une contestation.

Le président: Messieurs, je tiens encore une fois à vous remercier.

Honorables sénateurs, notre dernier groupe vient de Vancouver. Il s'agit de la Everywoman's Health Centre Society. Nous entendrons Mme Hilda Thomas, la présidente, et Mme Margaret Birrell, une des directrices de la société. Nous vous avons remis une copie de leur mémoire, que nous avons reçu aujourd'hui.

Madame Thomas, allez-vous présenter l'exposé?

Mme Hilda L. Thomas, présidente, Everywomen's Health Centre Society: Oui, monsieur le président.

Le président: Je vous prie de commencer. Je vous demande d'être brève pour nous permettre de vous poser le plus grand nombre de questions possibles.

Mme Thomas: Merci, monsieur le président. Notre mémoire est, heureusement, très bref. Les intervenants précédents ont déjà abordé, dans les grandes lignes, la plupart des questions que nous souhaitons soulever ce soir. Nous sommes néanmoins heureuses d'avoir l'occasion de partager nos vues avec le Sénat en tant que représentantes de la première et, pendant un certain temps, de l'unique clinique d'avortement indépendante en Colombie-Britannique, soit la Everywoman's Health Centre, à Vancouver.

Le 27 mars 1990, nous avons présenté un mémoire au Comité législatif de la Chambre des communes chargé d'examiner le projet de loi C-43. Dans ce mémoire, nous avons parlé des craintes que soulevaient chez nous les répercussions que pourrait avoir le projet de loi en question et, depuis, nos craintes se sont plus que concrétisées. Vous savez sans doute que la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada a mené un sondage auprès de 460 médecins qui pratiquent des avortements. De ce nombre, 265 ont déclaré qu'ils cesseraient d'en pratiquer si le projet de loi C-43 était adopté, tandis que 50 ont déclaré avoir déjà cessé de le faire.

En vertu du projet de loi, les médecins risquent de faire l'objet de poursuites au criminel après le fait. Toutefois, ils ne seront pas les seuls. Les dispensateurs de soins de santé seront, encore plus qu'avant, victimes de harcèlement de la part d'une minorité petite mais très déterminée qui, d'après la ministre de la Justice, ne représente que 12 p. 100 de ceux qui s'opposent à l'avortement, quelles que soient les circonstances. La soi-disante «Canadian Rights Coalition» a fait part de son intention d'encourager et de financer les poursuites au civil et au criminel contre les femmes, les médecins et tout autre dispensateur de soins de santé, advenant l'adoption du projet de loi C-43.

Lorsqu'elle a déposé le projet de loi, la ministre de la Justice a déclaré que cette mesure tiendrait lieu de norme nationale qui garantirait l'accès à des avortements sûrs, légaux et subventionnés. Au cours du débat qui a eu lieu à la Chambre des communes, elle a affirmé ce qui suit:

[Text]

None of the barriers that existed under the old law, the committees, the need to preform abortions in accredited hospitals, exist in this legislation. I believe that this should ensure access for women in all parts of Canada."

But in fact Bill C-43 provides no assurance of access, nor does it "serve the purpose of clarifying and establishing a national standard of entitlement to abortion". It removes specific constraints imposed under section 251 of the Criminal Code, the necessity of having an accredited hospital and a therapeutic abortion committee, but it does not require that hospitals perform abortions, and provincial governments can still refuse to make abortions available to women as part of their health care systems.

It is now widely accepted that clinics are the most appropriate settings in which to perform abortions. However, provincial governments have not only been reluctant to fund such clinics, they have in many cases actively opposed their establishment. Contrary to the claim by the Minister of Justice, federal law on abortion would not prevent provinces from trying to block abortion clinics. But as the recent case in Nova Scotia illustrates, Bill C-43 is not needed as a defense against provincial restrictions. In fact, there is no necessity to rely on the federal law power, there is no advantage in relying on the federal law power, there is no necessity for the federal law power.

In British Columbia the provincial government did in fact attempt to remove abortion as a service under the medical services plan. They were challenged by the Civil Liberties Association and the court overturned that attempt on technical grounds. The province could have proceeded on other grounds, but they did not do so because it was obviously politically impossible; not legally impossible, but politically impossible for them to do so—all this long before Bill C-43 was even thought of.

Our problem is, however, that Bill C-43 reinforces what we what we consider to be a misogynist view that women do not have the right to decide whether they wish to terminate a pregnancy. That decision is left to medical practitioners. It is up to the doctor to predict how an unwanted pregnancy will affect a woman's health. In the English language version of Bill C-43, "health" is defined to include "physical, mental and psychological health". But it should be noted that the French language version contains no definition of health. It refers only to the norms generally admitted in the medical profession. Since the failure of the various attempts to prosecute Dr. Morgentaler under the old section 251 of the Criminal Code, the norms in Quebec have been very different from the norms in other parts of the country. So this scarcely constitutes a national standard of entitlement.

When the Supreme Court overturned section 251 of the Criminal Code in 1988, Canada was without abortion law for the first time since Confederation. By recriminalizing abortion, Bill C-43 once again labels as criminals those women who

[Traduction]

Aucun des obstacles qui figuraient dans l'ancienne disposition, soit les comités et la nécessité de pratiquer des avortements dans des hôpitaux accrédités, n'existe dans ce projet de loi. Ainsi, les femmes de toutes les régions du Canada auront accès à des services d'avortement.

En fait, le projet de loi C-43 ne garantit aucunement l'accès à des services d'avortement, il ne vise pas non plus à clarifier ni à établir une norme nationale d'accès à l'avortement. Il supprime des contraintes précises imposées en vertu de l'article 251 du Code criminel, à savoir que l'avortement soit pratiqué dans un hôpital accrédité et approuvé par un comité d'avortement thérapeutique, mais il n'oblige pas les hôpitaux à pratiquer des avortements, de sorte que les gouvernements provinciaux peuvent encore refuser d'offrir des services d'avortement aux femmes dans le cadre de leur régime de soins de santé.

On sait que les cliniques sont les mieux placées pour pratiquer des avortements. Toutefois, les gouvernements provinciaux non seulement ont refusé de financer ces cliniques mais, dans de nombreux cas, ils se sont aussi activement opposés à leur création. Contrairement à ce que prétend le ministre de la Justice, la loi fédérale sur l'avortement n'empêcherait pas les provinces de faire obstacle à l'ouverture de cliniques d'avortement. Mais, comme l'illustre le jugement rendu récemment en Nouvelle-Écosse, on n'a pas besoin du projet de loi C-43 pour contester les restrictions imposées par les provinces. En fait, il n'est pas nécessaire de s'en remettre à une loi fédérale pour le faire, étant donné que cela ne procure aucun avantage.

En Colombie-Britannique, le gouvernement provincial a tenté de supprimer l'avortement de la liste des services dispensés dans le cadre du régime de soins de santé. Cette décision a été contestée par l'Association des droits civils, et les tribunaux l'ont renversée pour des motifs techniques. La province aurait pu aller de l'avant en invoquant d'autres motifs, mais elle ne l'a pas fait parce que c'était évidemment impossible sur le plan politique. Non pas du point de vue juridique, mais du point de vue politique, et ce, bien avant que le projet de loi C-43 ne voie le jour.

Toutefois, il demeure que le projet de loi C-43 renforce ce qui, à notre avis, constitue une attitude misogyne, à savoir que les femmes n'ont pas le droit de décider si elles veulent ou non mettre fin à une grossesse. Cette décision revient aux médecins. Il revient au médecin de décider comment une grossesse non voulue influera sur la santé de la femme. Dans la version anglaise du projet de loi C-43, le terme «health» désigne la santé physique, mentale et psychologique. Mais la version française, elle, ne contient aucune définition du mot «santé». Elle fait uniquement mention des «normes généralement admises dans la profession médicale.» Puisque toutes les tentatives visant à intenter des poursuites contre M. Morgentaler en vertu de l'ancienne disposition 251 du Code criminel ont échoué, le Québec a adopté des normes qui sont très différentes de celles qui existent dans d'autres régions du pays. On ne peut donc pas parler de normes nationales.

Lorsque la Cour suprême a jugé inconstitutionnel l'article 251 du Code criminel en 1988, c'était la première fois que le Canada se retrouvait sans disposition sur l'avortement depuis la Confédération. En recriminalisant l'avortement, le projet de

[Text]

choose abortion as a matter of right. It jeopardizes physicians and health care providers; opening the door, as previous speakers have already said, to criminal prosecution in a way that will certainly reduce access to safe medical abortion. And contrary to the minister's assertion, it does not represent a national consensus or a compromise. Only 12 percent of Canadians are opposed to abortion under any circumstances, and the Common's vote on Bill C-43 clearly reflected the deep division in the House on this question. Of the many submissions to the Legislative Committee on Bill C-43, the overwhelming majority opposed the bill.

Our argument is more fully presented in our brief to the House of Commons' Legislative Committee, so we would like to conclude by saying something about Everywoman's Health Centre, the clinic which we established in Vancouver.

That clinic began as an idea in the minds of British Columbia women. We were deeply concerned about the lack of access to abortion in the province, but we also had in front of us a vision of a health care facility in which women could obtain full non-judgmental counselling in an atmosphere of dignity and respect. We had in mind a facility where women could receive the information they needed to support their choice, whatever it might be. We wanted a facility where women could be given the necessary information to protect themselves against further unwanted pregnancy and also, as was mentioned earlier, against sexually transmitted diseases such as chlamydia.

When we first decided to establish a free-standing abortion facility, section 251 prohibited such clinics. The Supreme Court decision in 1988 removed the legal obstacles to our plan. But we had to ask ourselves, could a group with no official sanction, from either the government or the medical profession, with no financial resources, dependent entirely on volunteers, could such a group really hope to open and operate a medical clinic? Our answer was yes. In the next nine months we raised over \$80,000 and we purchased a building and equipment, we obtained a medical director and a physician, and we hired nursing, counselling and administrative staff. In November 1988 the clinic opened its doors.

Everywoman's Health Centre is a concrete demonstration that thousands of British Columbians support a woman's right to abortion. More than that, it is the realization of our vision of an innovative kind of health care. A fundamental principal of the clinic protocol is respect for the patient's right to dignity and privacy, her right to participate in a decision that profoundly affects her body and her life, and to do it with the support of non-judgmental counselling and in full knowledge of all the options available to her.

[Traduction]

loi C-43 qualifie encore une fois de criminelles les femmes qui choisissent de se faire avorter. Le projet de loi place les médecins et les dispensateurs de soins de santé dans une situation délicate, du fait qu'il ouvre la porte, comme les intervenants précédents l'ont déjà dit, à des poursuites criminelles qui risquent de réduire l'accès à des avortements médicaux sûrs. Et, contrairement à ce qu'a dit le ministre, le projet de loi ne représente pas un consensus ou un compromis national. Seulement 12 p. 100 des Canadiens s'opposent à l'avortement, peu importe les circonstances, alors que le vote tenu aux Communes sur le projet de loi C-43 montre clairement les divisions profondes qui existent à la Chambre sur cette question. La grande majorité des mémoires qui ont été présentés au Comité législatif chargé d'examiner le projet de loi C-43 s'opposaient à cette mesure.

Nos arguments sont décrits de façon beaucoup plus détaillée dans le mémoire que nous avons soumis au Comité législatif de la Chambre des communes. Par conséquent, nous aimerions, pour terminer, vous dire quelques mots au sujet du Everywoman's Health Centre, la clinique que nous avons mise sur pied à Vancouver.

L'idée d'ouvrir une clinique a été lancée par les femmes de la Colombie-Britannique. Nous étions profondément préoccupées par l'absence de services d'avortement dans la province, de sorte que nous envisagions de créer une clinique où les femmes pourraient obtenir du counselling dans la dignité et le respect, sans avoir l'impression d'être jugées. Nous envisagions de créer une clinique où les femmes pourraient recevoir les renseignements dont elles avaient besoin pour justifier leur choix, peu importe celui-ci. Nous voulions une clinique où les femmes pourraient recevoir les renseignements nécessaires pour se protéger contre toute autre grossesse non voulue et, comme nous l'avons mentionné plus tôt, contre les maladies transmissibles sexuellement, comme le chlamydia.

Lorsque nous avons décidé d'ouvrir une clinique d'avortement indépendante, l'article 251, qui interdisait toute initiative de ce genre, était toujours en vigueur. La décision de la Cour suprême rendue en 1988 a eu pour effet de supprimer les obstacles juridiques qui nous empêchaient de mettre en œuvre notre projet. Mais nous nous sommes tout de même demandées si un groupe pouvait, sans autorisation officielle, de la part du gouvernement ou du milieu médical, sans ressources financières, comptant uniquement sur l'appui de bénévoles, ouvrir et exploiter une clinique. Notre réponse fut oui. Au cours des neuf mois qui ont suivi, nous avons réussi à amasser 80 000 \$, à acheter un immeuble et de l'équipement. Nous avons embauché un directeur et un médecin, des infirmières, des spécialistes du counselling et des secrétaires. En novembre 1988, la clinique ouvrait ses portes.

Le Everywoman's Health Centre est la preuve concrète que des milliers de femmes de la Colombie-Britannique appuient le droit d'une femme de se faire avorter. Plus encore, il nous permet de réaliser notre perspective novatrice en matière de soins de santé. Un des principes fondamentaux du protocole de la clinique, c'est le respect du droit de la patiente à la dignité et le respect de sa vie privée; elle a ainsi le droit de participer à un processus de décision qui la touche au plus profond d'elle-même grâce à l'appui de conseillers qui ne s'érigent pas en

[Text]

In the two years since it opened the clinic has received a full three-year accreditation as a non-hospital medical facility from the B.C. College of Physicians and Surgeons. This is a remarkable achievement. We have provided a high-quality health care service to hundreds of women from British Columbia and outside the province. Yet the provincial government has denied us funding for our nursing, counselling, and administrative costs, so we must rely on charitable donations from supporters to meet about one-third of our costs. And, although we clearly meet the criteria, the federal government has not granted us the charitable tax number for which we applied in September 1988.

In addition we have to depend on volunteers to provide security for the staff, the patients, and the premises against the daily and frequently violent attacks of a zealous and well-funded minority, who would deny women the right to choice on abortion.

We do have an injunction which we obtained approximately a month after the clinic opened. That injunction was later changed to a criminal injunction, the charge being contempt of court, and there have been a number of prosecutions under that injunction. But as you can well imagine it has cost us an enormous amount in time, in money, in energy and in sheer emotional upheaval to fight this kind of harassment. For example, last February vandals smashed their way into the clinic with a tire iron and rammed through destroying medical equipment, causing thousands of dollars worth of damage. As recently as last month an anti-choice organization purchased the house adjacent to our clinic and they have declared their intention of conducting a campaign of sustained harassment against our clients and our staff from that location.

In spite of all this, we are proud of the commitment of our staff and our board. We are proud of the care we are providing. We are proud of the overwhelmingly positive response from our clients whose comments show that we have succeeded in our goal of creating an innovative and caring medical facility.

Bill C-43, should it become law, will only compound our present difficulties. It will add to the stress on our nurses, our counsellors, our administrative staff and our volunteers, including the board. As the Society of Obstetricians and Gynecologists has discovered, Bill C-43 has lead many physicians to discontinue performing abortions. At Everywoman's Health Centre, we have been acutely aware of the increasing reluctance of doctors to provide abortion services in the face of that law.

Bill C-43 is ill-considered. It virtually negates the findings of the Supreme Court decision in Morgentaler and it ignores the consistent evidence that a substantial majority of Canadians are opposed to the recriminalization of abortion. It may indeed be unconstitutional.

[Traduction]

juges et grâce aussi à une parfaite connaissance de toutes les options qui s'offrent à elle.

Depuis son ouverture il y a deux ans, la clinique a été accréditée pour une durée de trois ans comme installation médicale non hospitalière par le B.C. College of Physicians and Surgeons. C'est là une réalisation remarquable. Nous avons offert des services de qualité supérieure à des centaines de femmes de la Colombie-Britannique et de l'extérieur de la province. Pourtant, le gouvernement provincial refuse de financer les soins de santé, le counselling et l'administration, si bien que nous devons dépendre des dons de charité pour faire face à environ un tiers de nos coûts. Et, même si nous répondons sans équivoque aux critères, le gouvernement fédéral ne nous a pas accordé de numéro d'enregistrement d'organisme de charité, alors que nous en avons fait la demande en septembre 1988.

En outre, nous devons dépendre de bénévoles pour assurer la sécurité du personnel, des patientes et des locaux contre les attaques quotidiennes et fréquemment violentes d'une minorité zélée et bien financée qui refuse aux femmes le droit à l'avortement.

Nous disposons d'une injonction que nous avons obtenue environ un mois après l'ouverture de la clinique. Cette injonction a été par la suite modifiée en injonction criminelle, l'outrage au tribunal en étant le chef d'accusation. Plusieurs poursuites ont été intentées en vertu de cette injonction. Mais comme vous pouvez bien l'imaginer, cette lutte contre ce genre de harcèlement nous a coûté très cher en temps, en argent, en énergie et en perturbations émotives. Par exemple, en février dernier, des vandales ont enfoncé la porte de la clinique à l'aide d'un levier et ont détruit le matériel médical, ce qui a causé des milliers de dollars de dégâts. Pas plus tard que le mois dernier, un organisme pro-vie a acheté la maison adjacente à notre clinique et a déclaré son intention de mener une campagne de harcèlement soutenu contre nos clientes et notre personnel.

Malgré tout cela, nous sommes fiers de l'engagement de notre personnel et de notre comité. Nous sommes fiers des soins que nous dispensons. Nous sommes fiers de la réaction extrêmement positive de nos clientes, dont les commentaires montrent bien que nous avons atteint notre objectif: créer une installation médicale novatrice axée sur les patients.

Nos difficultés actuelles s'aggraveront si le projet de loi C-43 est adopté. Nos infirmières, nos conseillers, notre personnel administratif et nos bénévoles, y compris le comité, seront soumis à davantage de stress. Comme l'a découvert la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada, le projet de loi C-43 a amené beaucoup de médecins à ne plus pratiquer d'avortements. Au Everywoman's Health Centre, nous sommes profondément conscients du fait que les médecins hésitent de plus en plus à pratiquer des avortements en raison de cette mesure législative.

Le projet de loi C-43 est déraisonnable. Il réduit pratiquement à rien les conclusions de la Cour suprême dans l'affaire Morgentaler et ne tient pas compte du fait qu'une majorité importante de Canadiens s'opposent à la recriminalisation de l'avortement. Ce projet de loi pourrait même être inconstitutionnel.

[Text]

Of even deeper concern to us as representatives of Everywoman's Health Centre is the fact that Bill C-43 places a weapon in the hands of extremists within the anti-choice movement who would deny women the right to make their own ethical decisions. Those extremists, as Mr. Copeland has just said, will use this law enthusiastically.

We urge honourable Senators to affirm the right of Canadian women to control their own bodies, and we ask that you exercise your duty to protect all Canadians against bad law by rejecting Bill C-43.

Thank you very much.

The Chairman: Thank you. Senator Doyle.

Senator Doyle: Mr. Chairman, I thank you for your presentation. I notice in your written report that you say that the legislation may indeed be unconstitutional. From that, I would assume that should this bill pass the Senate and become the law of the land, you would probably support in one way or another a constitutional reference, before the Supreme Court.

Ms. Thomas: We would certainly welcome such a reference. We have no doubt that organizations such as the National Action Committee or LEAF would indeed make such a reference. But we regard ourselves as the board of a health care service, and as such we would not become directly involved in any legal challenge to the bill.

Senator Doyle: You would feel comfortable, in all likelihood, with the decision from the Court?

Ms. Thomas: From the Supreme Court of Canada?

Senator Doyle: Yes.

Ms. Thomas: After twenty years of struggle and after what we regarded as a victory for the dignity of women and their right to security of the person, we would be very unhappy if we felt that we had to go through that kind of struggle all over again, at enormous expenditure in time and in energy. I would like to remind you that most of those who have been active in the struggle to achieve access for women to dignified abortion services have been volunteers.

Over twenty years we have been working towards the achievement of the dignity of women, and we really do not want to have to start again.

Ms. Margaret Birrell, Everywoman's Health Centre Society: I would like to expand a little. We are talking also about the time it would take to go through the courts once more, and the kind of damage that could be done in the time between laying a prosecution and it actually reaching the courts and a decision being made.

Senator Doyle: Yet you would argue that the Senate in this case should reverse the decision of the Commons, knowing full well that that will, in all probability, produce a reference in the opposite direction?

[Traduction]

Ce qui inquiète encore davantage les représentants du Everywoman's Health Centre, c'est que le projet de loi C-43 sert d'argument supplémentaire aux extrémistes du mouvement pro-vie qui refusent aux femmes le droit de prendre leurs propres décisions morales. Comme M. Copeland vient de le dire, ces extrémistes s'appuieront avec enthousiasme sur cette loi.

Nous conseillons vivement aux honorables sénateurs de confirmer le droit des Canadiennes à être maîtresses de leur propre corps; nous leur demandons de s'acquitter de leur devoir qui consiste à protéger les Canadiens de toute mauvaise loi et, pour ce faire, de rejeter le projet de loi C-43.

Merci beaucoup.

Le président: Merci. Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie de votre présentation. Je remarque dans votre rapport écrit que, selon vous, ces mesures législatives pourraient bien être inconstitutionnelles. À partir de là, j'en déduis que si ce projet de loi est adopté au Sénat et prend force de loi dans l'ensemble du pays, vous appuieriez probablement toute démarche demandant à la Cour suprême de se prononcer sur sa constitutionnalité.

Mme Thomas: C'est effectivement ce que nous ferions. Il ne fait aucun doute que des organismes comme le Comité d'action nationale sur le statut de la femme ou le FIIJ (Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes) ferait un tel renvoi. Quant à nous, nous nous considérons comme le comité d'un service de soins de santé et, à ce titre, nous ne participerions pas directement à une contestation judiciaire à cet égard.

Le sénateur Doyle: Vous accepteriez donc probablement la décision de la cour?

Mme Thomas: La Cour suprême du Canada?

Le sénateur Doyle: Oui.

Mme Thomas: Après vingt années de lutte et après ce que nous considérons comme une victoire pour la dignité des femmes et le droit à la sécurité de la personne, nous serions très déçus d'avoir à reprendre ce genre de lutte qui nous coûterait très cher en temps et en énergie. J'aimerais vous rappeler que la plupart de ceux qui ont participé activement à cette lutte afin que les femmes aient accès à des services d'avortement décents étaient des bénévoles. Pendant plus de vingt ans, nous n'avons pas ménagé nos efforts pour que les femmes connaissent la dignité et nous ne voulons pas repartir à zéro.

Mme Margaret Birrell, Everywoman's Health Centre Society: J'aimerais ajouter une précision. Nous parlons aussi du temps qu'il faudrait de nouveau consacrer au processus judiciaire ainsi que du genre de dommages qui pourraient être causés entre le moment où l'on entame des poursuites, le moment où la cause est effectivement entendue par les tribunaux et le moment où un jugement est rendu.

Le sénateur Doyle: Pourtant, vous prétendez que, dans ce cas précis, le Sénat devrait rejeter la décision des Communes, sachant fort bien que cela entraînerait, selon toute probabilité, un renvoi dans le sens opposé.

[Text]

Ms. Thomas: At the moment, that is the court of last resort for us. I, personally, have been rather happy to see the Senate recognising its duty to at least give clear consideration to what they regard as bad law. I think that the evidence from the medical profession, the legal profession, hospital and clinic health care providers, from the women's movement, from the whole country is surely sufficient to have at least indicated that this is law which is not good law.

Senator Doyle: Yet you really are not saying that the Senate is your court of last resort.

Ms. Thomas: Well, I have to confess that what we really hoped was that the Senate would never get to consideration of the bill and that it would die when the House prorogued.

Senator Doyle: Thank you very much.

Ms. Thomas: Thank you.

The Chairman: Senator Neiman.

Senator Neiman: Thank you Mr. Chairman. Thank you for your brief. It is very straightforward and clear. I think we understand your message. I was just curious to know whether there has been any perceptible change, or any change whatsoever, in the attitude of the present B.C. government. I find it really is strange that you have had accreditation from the College of Physicians and Surgeons and, at the same time, the government itself is not recognising the legitimacy of your services. Have you had any breakthrough there?

Ms. Thomas: The government does recognise the legitimacy of our services to the extent that we can bill under the medical services plan for the abortion itself. We do have a billing number and our doctors do get paid and we do get paid for some of the ancillary tests that we do in the clinic.

What the provincial government has absolutely refused to do is to provide any funding for what we think is one of the most essential parts of our service, and that is the counselling, both pre- and post-abortion counselling. Also, they do not provide for nursing or administration.

We did have a conversation with the present Minister of Health, Mr. Jansen, about this time last year and he gave us some reason to feel that he might be open to some submissions about the funding of our counselling services. In fact, however, nothing came of that suggestion. I think the opposition is so strong within the cabinet that he simply cannot find room to move.

Senator Neiman: What about this application for charitable status? Did you set up your charter?

Ms. Thomas: Yes, we are registered as a non-profit society under the Society Act in British Columbia. We are not a for-profit clinic. We will accept anyone who comes to the clinic regardless of their ability to pay. Women who are covered by the medical services plan pay two hundred dollars. Women who are not covered by the medical services plan pay three hundred dollars if they can. But if they are unable to pay all or part of that sum, then our administrator will sit down with them and work out an appropriate fee right down to zero. So

[Traduction]

Mme Thomas: À l'heure actuelle, le Sénat est notre dernier recours. Je suis personnellement assez contente de voir que, reconnaissant son devoir, le Sénat examine de près ce qui, selon lui, est une mauvaise loi. À mon avis, les témoignages des médecins, des avocats, du personnel hospitalier et de clinique, des mouvements de femmes et de l'ensemble des Canadiens suffisent sûrement amplement à montrer que cette loi n'est pas bonne.

Le sénateur Doyle: Vous ne voulez pas vraiment dire que le Sénat représente votre dernier recours.

Mme Thomas: Je dois avouer que nous espérons en fait que ce projet de loi reste en plan au moment de la prorogation de la Chambre et que le Sénat n'ait pas à l'étudier.

Le sénateur Doyle: Merci beaucoup.

Mme Thomas: Merci.

Le président: Sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Merci, monsieur le président. Je vous remercie de votre mémoire très direct et très clair. Je pense que nous avons compris ce que vous voulez dire. J'aimerais savoir si le gouvernement actuel de la Colombie-Britannique a modifié sa position d'une façon ou d'une autre. Je trouve très curieux que le College of Physicians and Surgeons vous ait accordé une accréditation alors que, le gouvernement ne reconnaît pas la légitimité de vos services. Avez-vous noté des progrès quelconque à ce chapitre?

Mme Thomas: Le gouvernement reconnaît la légitimité de nos services dans la mesure où nous pouvons transmettre la facture de l'avortement lui-même au régime de santé. Nous avons un numéro de facturation, nos médecins sont payés et nous sommes payés pour certains des tests annexes effectués à la clinique.

Ce que le gouvernement provincial a absolument refusé de faire par contre, c'est de nous accorder un financement pour ce qui, à notre avis, constitue l'un des éléments essentiels de notre service: il s'agit du counselling, avant et après l'avortement. Par ailleurs, le gouvernement provincial ne finance pas non plus les soins infirmiers ni l'administration.

Au cours d'un entretien que nous avons eu avec l'actuel ministre de la Santé, M. Jansen, il y a environ un an, nous avons eu l'impression qu'il écouterait d'une oreille plus attentive nos demandes de financement relatives à nos services de counselling. Toutefois, rien n'a changé par la suite. Je pense que l'opposition est si forte au Cabinet, qu'il n'a tout simplement pas les coudées franches dans ce domaine.

Le sénateur Neiman: Qu'en est-il de votre demande de statut d'organisme de charité? Avez-vous une charte?

Mme Thomas: Oui, nous sommes enregistrés comme société à but non lucratif en vertu de la Society Act de Colombie-Britannique. Nous ne sommes pas une clinique à but lucratif. Nous acceptons toute femme qui se présente à la clinique, indépendamment de sa capacité de payer. Les femmes qui cotisent au régime de santé paient 200 \$, les autres 300 \$, si elles le peuvent. Mais si elles ne peuvent pas payer cette somme, en entier ou en partie, notre administrateur fixe avec elles des frais appropriés, qui peuvent même être nuls. Nous ne sommes

[Text]

we are not a for-profit clinic and, as I said, we depend on charitable donations to cover about a third of our costs. So we clearly meet the criteria as a charitable society.

However, after waiting for two years for a response to our request for a charitable tax number, and after having received no response in spite of visits from the Department of Revenue, we have taken that case to court. We have entered a court challenge, not because they have refused us a number but because, on their evidence, they are entitled to a tax number but they have not responded to our request.

Senator Neiman: You have had no response whatsoever?

Ms. Thomas: We have had responses such as a response from the present Minister of Justice before she assumed that post, asking us to be patient and saying that we would get a reply within a few weeks. That was in about March of last year; February or March of last year. But when we had not received a reply by summer, we decided to enter a court challenge.

Senator Neiman: No reply from the Department of Revenue at all?

Ms. Thomas: Just questions and more questions.

Ms. Birrell: We have received the department documents through our lawyers. It is quite clear from the statements of the departmental officials that we meet all the requirements, but they would not make a decision.

Senator Neiman: And they gave no reason?

Ms. Thomas: It seemed evident that they felt that it would be politically unwise to refuse us, and politically unwise to grant us a tax number. So they decided to do nothing.

Senator Neiman: Thank you.

The Chairman: Before I call on Senator Grimard; this issue of non-funding for the pre-and post-counselling, it is reasonably clear to you that that comes as a result of the fact that the procedure is an abortion?

Ms. Thomas: Oh, absolutely. Hospitals, in fact, used to provide some counselling, but they have ceased for the most part to do that because of lack of funds. Clinics still provide counselling but have to charge patients.

The Chairman: Thank you very much. I just wanted to be clear. Senator Grimard.

Senator Grimard: I see on page two of your brief, which was well presented;

In the English language version of Bill C-43, "health" includes "physical, mental and psychological health"; it should be noted, however, that the French language version contains no definition of "health", but refers only to

[Traduction]

donc pas une clinique à but lucratif et, comme je le disais plus tôt, nous dépendons de dons de charité pour faire face à environ un tiers de nos coûts. Nous répondons donc parfaitement aux critères fixés pour un organisme de charité.

Nous nous sommes toutefois présentés devant les tribunaux après avoir attendu pendant deux ans une réponse à notre demande de numéro d'enregistrement d'organisme de charité sans avoir reçu de réponse, et ce, en dépit de visites effectuées par des fonctionnaires du ministère du Revenu. Nous avons entamé des poursuites non parce que nous n'avons pas reçu de numéro, mais parce que, de toute évidence, nous avons droit à un numéro d'enregistrement et qu'aucune suite n'a été donnée à notre demande.

Le sénateur Neiman: Vous n'avez reçu aucune réponse?

Mme Thomas: Nous avons reçu quelques réponses comme celle de l'actuelle ministre de la Justice avant qu'elle n'entre en fonction. Elle nous demandait de faire preuve de patience, tout en nous promettant de nous envoyer une réponse dans les semaines suivantes. C'était en février au mars de l'année dernière. Lorsque nous n'avions toujours pas reçu de réponse au début de l'été, nous avons décidé d'entamer des poursuites judiciaires.

Le sénateur Neiman: Vous n'avez reçu aucune réponse du ministère du Revenu?

Mme Thomas: Nous n'avons eu que des questions et encore des questions.

Mme Birrell: Nous avons reçu les documents du Ministère par l'entremise de nos avocats. Il est parfaitement clair d'après les déclarations des fonctionnaires du Ministère que nous répondons à toutes les conditions, mais aucune décision n'a été prise.

Le sénateur Neiman: Ont-ils donné une raison?

Mme Thomas: Il semble évident que, selon eux, il aurait été politiquement peu prudent de rejeter notre demande, et politiquement peu prudent de nous accorder un numéro d'enregistrement. Ils ont donc décidé de ne rien faire.

Le sénateur Neiman: Merci.

Le président: Avant de céder la parole au sénateur Grimard, j'aimerais vous demander si, selon vous, il est clair que les services de counselling avant et après l'avortement ne sont pas financés uniquement parce qu'il s'agit d'avortements?

Mme Thomas: Absolument. Les hôpitaux offraient auparavant des services de counselling, mais ils ont pour la plupart cessé de le faire en raison d'un manque de fonds. Les cliniques offrent toujours des services de counselling, mais doivent les faire payer aux patientes.

Le président: Merci beaucoup. Je voulais simplement que tout soit clair. Sénateur Grimard.

Le sénateur Grimard: À la page 2 de votre mémoire, bien présenté, je remarque ce qui suit:

«Dans la version anglaise du projet de loi C-43, le terme «health» inclut la santé physique, mentale et psychologique alors que la version française ne renferme aucune définition de «santé», mais ne fait mention que des «nor-

[Text]

“les normes généralement admises dans la profession médicale.”

I made the same mistake that you made. When I read the bill for the first time, I said to myself “Where is the definition of health- “sante”? I will explain to you, “sante” is well defined in the bill, because they proceed by alphabetical order. So in English you have “health” - H - in French —

Ms. Birrell: Ah, “sante”.

Senator Grimard: — “Sante” is at the end so “Sante s’eutend notamment de la sante physique, mental, psychologique.

Ms. Birrell: Ah, merci monsieur.

Senator Grimard: The definition is there, but I made the same mistake, when I read the bill for the first time.

Ms. Birrell: Je me trompe, merci beaucoup.

Senator Fairbairn: I have a question, and I, too, thank you for the brief. You said at one point that you were the only centre of this kind in British Columbia.

Ms. Thomas: Until recently. There is now a second clinic, the Elizabeth Bagshaw Clinic, which opened in November of last year.

Senator Fairbairn: Is that also in Vancouver?

Ms. Thomas: Yes.

Senator Fairbairn: But nowhere else—

Ms. Thomas: Nowhere else in the province.

Senator Fairbairn: On the first page of your brief you note a quote from the minister in her discussion in the Commons of this bill in which she said that she believed that the Bill should ensure access for women to abortion in all parts of Canada. In most of the discussions we have had to date, and you raise it again here, there is no real belief that this bill provides any assurances of that kind whatsoever. I am wondering in particular about areas which, in the past, regardless of the intent of a law in place, have managed to opt out of the process at will. Have you any thoughts, particularly about your own province, with respect to the minister’s statements and assurances?

Ms. Thomas: We have looked to the government of British Columbia and to the Minister of Health in particular, on a number of occasions, for the kinds of statements that would suggest that he recognizes that abortion is a legal medical service; that women are entitled to make that choice; and that that service ought to be available without harassment or interference throughout the province, but such statements are not forthcoming. As a consequence, many hospitals in British Columbia have ceased to provide abortion. Some of them have been taken over by single-issue boards which then proceed to say “This hospital will no longer provide abortions”. In some instances, such as the Nanaimo Hospital where they recently defeated an anti-choice board, the doctors have now decided

[Traduction]

mes généralement admises dans la profession médicale.»
(traduction)

J’ai fait la même erreur que vous. Lorsque j’ai lu le projet de loi la première fois, je me suis demandé où se trouvait la définition de «santé»? Permettez-moi de vous expliquer que «santé» est bien définie dans le projet de loi, mais que ce mot figure à la fin des définitions qui sont placées par ordre alphabétique.

Mme Birrell: Ah oui, «santé».

Le sénateur Grimard: «Santé» est à la fin des définitions: «santé s’entend notamment de la santé physique, mentale, psychologique».

Mme Birrell: Ah, merci monsieur.

Le sénateur Grimard: La féfinition est bien là, mais j’ai fait la même erreur que vous lorsque j’ai lu le projet de loi pour la première fois.

Mme Birrell: Je me trompe, merci beaucoup.

La sénatrice Fairbairn: Avant de vous poser une question, j’aimerais également vous remercier pour votre mémoire. Vous dites à un moment donné que vous êtes le seul centre de ce genre en Colombie-Britannique.

Mme Thomas: Jusqu’à tout récemment. Il y a maintenant une deuxième clinique, la Elizabeth Bagshaw Clinic, qui a ouvert en novembre 1990.

La sénatrice Fairbairn: Cette clinique se trouve-t-elle également à Vancouver?

Mme Thomas: Oui.

La sénatrice Fairbairn: Mais nulle par ailleurs—

Mme Thomas: Il n’y a pas de clinique ailleurs dans la province.

La sénatrice Fairbairn: À la première page de votre mémoire, vous citez la Ministre qui a participé aux débats de la Chambre des communes sur ce projet de loi. Selon elle, ce projet de loi devrait garantir l’accès à l’avortement à toutes les femmes de toutes les régions du Canada. Dans la plupart des débats que nous avons eus jusqu’à présent, et vous en parlez encore ici, personne ne pense vraiment que ce projet de loi offre de telles garanties. Je me pose notamment des questions à propos des régions qui, par le passé, indépendamment de l’intention des loi en vigueur, ont choisi de ne pas participer au processus. Que pensez-vous des déclarations et des garanties de la Ministre en ce qui a trait particulièrement à votre province?

Mme Thomas: À plusieurs reprises, nous avons espéré que le gouvernement de la Colombie-Britannique, et le ministre de la Santé en particulier, fassent des déclarations laissant supposer que, selon eux, l’avortement est un service médical légal; que les femmes ont le droit de faire ce choix; que ces services doivent être offerts sans harcèlement et sans intrusion, et ce, dans toute la province. Mais nous attendons toujours. Par conséquent, beaucoup d’hôpitaux de Colombie-Britannique ont cessé de pratiquer des avortements. Certains ont été remplacés par des comités qui ont alors décrété que l’hôpital ne pratiquerait plus d’avortement. Ainsi, à l’hôpital de Nanaimo par exemple, un comité pro-vie a été mis en minorité et les médecins ont

[Text]

that if Bill C-43 is passed, they will no longer provide abortions.

What we would like to see is support from Ministries of Health at both the federal and provincial level, and from the Minister of Justice for the establishment of reproductive health clinics throughout the country, which would deal with the reproductive health care needs of women, and which would deal with everything from prenatal care to post-abortion counselling, from breast cancer screening to sexually transmitted diseases. This would not only be economical and efficient; it would provide women with the kind of security and the kind of preventive medical service, and the kind of support and dignity and respect that we think it should be the objective of governments to provide. But that, of course, is an ideal.

Senator Fairbairn: In other words, then, the assurance of access, in your view, really comes from action outside this bill, even if it were passed, and not within the legislation?

Ms. Thomas: This bill will be another barrier, another obstacle to overcome.

Senator Neiman: Unless ministers and governments throughout the country would opt out —

Ms. Thomas: But the bill also makes it easier for them to avoid taking such kinds of action. Did you want to add something Margaret?

Ms. Birrell: When we talk about a weapon, I think we do not really explain fully what we mean. The kind of harassment that has been going on at the clinic started with very large crowds. Then when the court started to intervene, the numbers went down and down and down, and now we have a very small minority, but they are very committed to their task. We feel that they will become very creative with this legislation beside them, or being able to use it. In other words, it is becoming more and more extreme, and we cannot really overemphasise the kind of fear and harassment that is going on daily at our clinic, and it has now started towards the other clinic.

Senator Fairbairn: Are they successful in the harassment? Are women turning away from your clinic?

Ms. Birrell: It is actually quite amazing, because one would think that most women would turn away, but there are so few facilities that women must put up with it. Therefore it is a case of we have to find safe places, we have to reschedule, and it is often very difficult. Staff has to be scheduled, doctor schedules have to be adjusted and so to us, it is amazing that women who require this service—and this is when they are going for counselling, we are not talking about abortion, we are talking about counselling, the first step—they still hang in that they want it, and in fact become more determined.

However, we are afraid of the situation moving to a level of violence. We have already experienced, the kind of situation bordering on violence, the kind of verbal harassment that we are going through right now. We had a recent incident in New York where acid was thrown in the faces of clinic workers.

[Traduction]

maintenant décidé de ne plus pratiquer d'avortement si le projet de loi C-43 est adopté.

Ce que nous aimerions, c'est que le ministère fédéral de la Santé et son homologue provincial, ainsi que la ministre de la Justice, appuient la création de cliniques de soins en matière de reproduction dans tout le pays. Ces cliniques répondraient aux besoins des femmes dans ce domaine et dispenseraient tous les soins nécessaires, qu'il s'agisse de soins prénatals ou de services de counselling après avortement, de dépistage du cancer du sein ou de maladies transmissibles sexuellement. Cela serait économique et efficace, et permettrait d'offrir aux femmes le genre de sécurité et de médecine préventive ainsi que le genre d'appui, de dignité et de respect que selon nous les gouvernements devraient de toutes façons offrir. Mais il s'agit bien entendu d'un idéal.

La sénatrice Fairbairn: En d'autres termes, la garantie de l'accès à l'avortement découle, selon vous, de mesures prises en dehors de ce projet de loi, même s'il est adopté, et non du projet de loi lui-même?

Mme Thomas: Ce projet de loi sera une autre barrière, un autre obstacle.

Le sénateur Neiman: À moins que les ministres et les gouvernements du pays décident d'abandonner—

Mme Thomas: Le projet de loi leur permet également plus facilement de ne pas prendre de telles mesures. Vouliez-vous ajouter quelque chose Margaret?

Mme Birrell: Je ne pense pas que nous ayons vraiment expliqué la façon dont certains groupes nous attaquent. Le genre de harcèlement que nous avons connu à la clinique a commencé par être le fait de groupes très importants. Puis, lorsque le tribunal est intervenu, les groupes ont diminué jusqu'à devenir une toute petite minorité, laquelle est toutefois très engagée. Nous pensons que cette minorité fera preuve de beaucoup d'imagination grâce notamment à de telles mesures législatives. En d'autres termes, l'extrémisme de cette minorité s'accroît et il est très difficile pour nous de faire comprendre le genre de peur que nous ressentons et le harcèlement que nous subissons tous les jours à notre clinique. L'autre clinique commence d'ailleurs également à se faire harceler.

La sénatrice Fairbairn: Ce harcèlement porte-t-il fruit? Empêche-t-il les femmes de venir à votre clinique?

Mme Birrell: On pourrait penser que la plupart des femmes ne viendraient pas à la clinique, mais c'est tout le contraire, car elles disposent en effet de très peu d'installations de ce genre. Par conséquent, il nous faut trouver des lieux sûrs et modifier nos horaires; c'est souvent très difficile. L'horaire du personnel doit être fixé, celui des médecins, modifié en conséquence. Il est très surprenant de voir le comportement des femmes qui ont vraiment besoin de nos services; nous parlons des services de counselling, la première étape, et non pas des avortements. Elles deviennent encore plus résolues.

Nous craignons toutefois que la situation ne se dégrade et ne cède la place à la violence. Nous avons déjà connu ce genre de situation à la limite de la violence, je veux parler du harcèlement verbal que nous subissons actuellement. Dernièrement, de l'acide a été jeté au visage d'employés d'une clinique, à New

[Text]

That is a sign of desperation and we really feel that this will be another legal tool that can be used for the harassment of the staff, the doctors, and the board.

Senator Fairbairn: Thank you very much.

The Chairman: To both of you, Hilda Thomas, Margaret Birrell, thank you very much for your presentation. This, Honourable Senators, concludes today's hearings. We will be back at it tomorrow morning at nine o'clock.

Our first witness at nine tomorrow morning is the Alliance for Life. It will be followed by the National Action Committee on the Status of Women and the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada. That will take us right through to noon. I ask senators not to forget that we will reconvene tomorrow evening at 6:30 again.

Ms. Thomas: Thank you very much.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

York. C'est là un signe de désespoir, et nous pensons que d'autres pourraient avoir recours à de tels moyens pour harceler le personnel, les médecins et le comité.

La sénatrice Fairbairn: Merci beaucoup.

Le président: Madame Hilda Thomas, madame Margaret Birrell, nous vous remercions pour votre présentation. C'est ainsi, honorables sénateurs, que se concluent les audiences d'aujourd'hui. Nous reprendrons demain matin, à neuf heures.

Notre premier témoin demain matin sera l'Alliance pour la vie. Cet organisme sera suivi du Comité d'action nationale sur le statut de la femme et de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada. Cela nous occupera jusqu'à midi. Je demande aux sénateurs de ne pas oublier que nous nous réunirons à nouveau demain soir à 18 h 30.

Mme Thomas: Merci beaucoup.

Le président: Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Women's College Hospital:

Ms. Gail Regan, Chairman of the Board of Directors.

From the Criminal Lawyers Association:

Mr. Brian Greenspan, President and
Mr. Paul Copeland, Vice-President.

From Everywomen's Health Centre Society of Vancouver:

Ms. Hilda Thomas, President and
Ms. Margaret Birrell, Member of the Board.

Du Women's College Hospital:

M^{me} Gail Regan, présidente du conseil d'administration.

De Criminal Lawyers Association:

M. Brian Greenspan, président, et
M. Paul Copeland, vice-président.

De Everywomen's Health Centre Society of Vancouver:

M^{me} Hilda Thomas, présidente, et
M^{me} Margaret Birrell, membre du conseil d'administration.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable NATHAN NURGITZ

Tuesday, January 15, 1991

Issue No. 23

Complete Proceedings on:

Bill C-54, An Act to amend the Criminal Code
(joinder of counts)

Complete Proceedings on:

Bill S-19, An Act to amend the Penitentiary Act
to reinstate the statutory visitation of
Members of Parliament

Sixth Proceedings on:

Bill C-43, An Act respecting
Abortion

THIRTY-FIRST AND THIRTY-SECOND
REPORTS OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable NATHAN NURGITZ

Le mardi 15 janvier 1991

Fascicule n° 23

Unique fascicule concernant:

Projet de loi C-54, Loi modifiant le Code criminel
(réunion de chefs d'accusation)

Unique fascicule concernant:

Projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi sur les
pénitenciers pour rétablir les privilèges
de visite légaux des parlementaires

Sixième fascicule concernant:

Projet de Loi C-43, loi concernant
l'avortement

TRENTE ET UNIÈME ET TRENTE-DEUXIÈME
RAPPORTS DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Nathan Nurgitz, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hastings
Cools	Lewis
DeWare	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Grafstein	Nurgitz
Grimard	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Haidasz (January 15, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Nathan Nurgitz

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hastings
Cools	Lewis
DeWare	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Grafstein	Nurgitz
Grimard	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz (15 janvier 1991).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Thursday, December 20, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill C-54, An Act to amend the Criminal Code (joinder of counts), be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Hatfield, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, January 15, 1991:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Hastings moved, seconded by the Honourable Senator Stanbury, that the Bill S-19, An Act to amend the Penitentiary Act to reinstate the statutory visitation privileges of Members of Parliament, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hastings moved, seconded by the Honourable Senator Stanbury, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 26, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Atkins, for the second reading of the Bill C-43, An Act respecting Abortion.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips, that the Bill be referred

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 20 décembre 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Roblin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le Projet de loi C-54, Loi modifiant le Code criminel (réunion des chefs d'accusation), soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Roblin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Hatfield, c.p., que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 15 janvier 1991:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Hastings, propose, appuyé par l'honorable sénateur Stanbury, que le Projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hastings propose, appuyé par l'honorable sénateur Stanbury, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Atkins, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips, que le projet de loi soit

to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 15, 1991
(28)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:10 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, DeWare, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Grimard, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Barootes, Spivak and Teed.

In attendance: Ms. Marguerite Young, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Alliance for Life:

Mrs. Marilyn Bergeron, President;

Mrs. Elizabeth Alsop, President, Ottawa Action Life.

From the National Action Committee on the Status of Women:

Ms. Judy Rebick, President;

Ms. Janet Conway, Chair of the Reproductive Choice Committee;

Ms. Huguette Léger, Ottawa Liaison Officer for NAC;

Ms. Jill LeClair, Ad Hoc Committee on Reproductive Choice.

From the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada:

Dr. David R. Popkin, President;

Dr. Dorothy Shaw, President Elect;

Dr. John Lamont, Chairman of Social & Sexual Concerns Committee;

Dr. André Lalonde, Executive Vice-President;

Ms. Ruth Stockdale, Executive Director.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 26, 1990 proceeded to consider Bill C-43, An Act respecting Abortion.

At 9:11 a.m., Mrs. Bergeron and Mrs. Alsop made a statement and answered questions.

At 10:10 a.m., Ms. Rebick, Ms. Léger and Ms. Conway made a statement and answered questions.

Ms. Jill LeClair of the Ad Hoc Committee on Reproductive Choice also made a statement. The witnesses answered questions.

At 11:12 a.m., Dr. Popkin made a statement and, together with other witnesses, answered questions.

At 12:12 p.m., the Committee adjourned until 5:00 p.m. later this day.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 15 JANVIER 1991
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, DeWare, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Grimard, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (10)

Autre sénateurs présents: Les honorables sénateurs Barootes, Spivak et Teed.

Présente: M^{me} Marguerite Young, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Alliance pour la vie:

M^{me} Marilyn Bergeron, présidente;

M^{me} Elizabeth Alsop, présidente, «Ottawa Action Life».

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

M^{me} Judy Rebick, présidente;

M^{me} Janet Conway, présidente du «Reproductive Choice Committee»;

M^{me} Huguette Léger, agent de liaison du CCN à Ottawa;

M^{me} Jill LeClair, «Ad Hoc Committee on Reproductive Choice».

De la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada:

D^r David R. Popkin, président;

D^r Dorothy Shaw, présidente élue;

D^r John Lamont, président du «Social & Sexual Concerns Committee»;

D^r André Lalonde, vice-président exécutif;

M^{me} Ruth Stockdale, directrice exécutive.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 juin 1990, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

À 9 h 11, M^{mes} Bergeron et Alsop font une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 10, M^{mes} Rebick, Léger et Conway font une déclaration et répondent aux questions.

M^{me} Jill LeClair, du «Ad Hoc Committee on Reproductive Choice», fait également une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 12, le docteur Popkin fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 12, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à 17 heures aujourd'hui.

AFTERNOON SITTINGS

(29)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:00 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, DeWare, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Lavoie-Roux, Spivak and Teed.

In attendance: Ms. Marguerite Young, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

For Bill C-43:

From the Planned Parenthood Federation of Canada:

Ms. Bonnie Johnson, Executive Director;
Dr. Norman Barwin, Past President;
Dr. Jim Beresford;
Dr. Marion Powell.

From the Canadian Unitarian Council:

Ms. Ellen K. Campbell, Executive Director;
Mr. Allen Coombs, Member of the First United Congregation of Ottawa;
Dr. Francis Morrisson, Member of the First United Congregation of Ottawa.

From the Ontario Government:

The Honourable Evelyn Gigantès, Minister of Health;
The Honourable Anne Swarbrick, Minister Responsible for Women's Issues;
Ms. Lorraine Fry, Executive Assistant;
Ms. Jessica Hill, Ministry of Health.

For Bill C-54

From the Department of Justice:

Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated January 15, 1991, proceeded to consider Bill S-19, An Act to amend the Penitentiary Act to reinstate the statutory visitation privileges of Members of Parliament.

It was Agreed—That the Chairman report Bill S-19 to the Senate without amendment.

At 5:30 p.m. the Committee proceeded *in camera*.

At 6:36 p.m. the Committee resumed its public hearings.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 26, 1990, proceeded to consider Bill C-43, An Act respecting Abortion.

At 6:37 p.m., Ms. Johnson, Dr. Beresford and Dr. Powell made a statement and answered questions.

SÉANCES DE L'APRÈS-MIDI

(29)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Nurgitz (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, DeWare, Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lavoie-Roux, Spivak et Teed.

Présente: M^{me} Marguerite Young, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Au sujet du projet de loi C-43:

De la Fédération pour le planning des naissances du Canada:

M^{me} Bonnie Johnson, directrice exécutive;
D^r Norman Barwin, ancien président;
D^r Jim Beresford et;
D^r Marion Powell.

Du Conseil unitaire canadien:

M^{me} Ellen K. Campbell, directrice exécutive;
M. Allen Coombs, membre de «First United Congregation of Ottawa»;
D^r Francis Morrisson, membre de «First United Congregation of Ottawa».

Du gouvernement de l'Ontario:

L'honorable Evelyn Gigantès, ministre de la Santé;
L'honorable Anne Swarbrick, ministre déléguée à la Condition féminine;
M^{me} Lorraine Fry, adjointe administrative;
M^{me} Jessica Hill, ministère de la Santé.

Au sujet du projet de loi C-54:

Du ministère de la Justice:

M. Vince Del Buono, avocat-conseil, Révision du droit pénal.

Conformément à son ordre de renvoi du 15 janvier 1991, le Comité poursuit l'examen du projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires.

Il est convenu—Que le président fasse rapport du projet de loi S-19 au Sénat sans amendement.

À 17 h 30, le Comité poursuit sa séance à huis clos.

À 18 h 36, le Comité poursuit ses audiences publiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 juin 1990, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

À 18 h 37, M^{me} Johnson et le D^r Beresford et le D^r Powell font une déclaration et répondent aux questions.

At 7:48 p.m., Ms. Campbell, Dr. Morrisson and Mr. Coombs made a statement and answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 20, 1990, proceeded to consider Bill C-54, An Act to amend the Criminal Code (joinder of counts).

At 8:20 p.m., Mr. Del Buono made a statement and answered questions.

It was Agreed—That the Chairman report Bill C-54 to the Senate without amendment.

The Committee then resumed its debate on Bill C-43, An Act respecting Abortion.

At 8:37 p.m., the Honouable Evelyn Gigantès and the Honouable Anne Swarbrick made a statement and answered questions.

At 10:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 19 h 48, M^{me} Campbell, le D^r Morrisson et M^{me} Coombs font une déclaration et répondent aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 décembre 1990, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-54, Loi modifiant le Code criminel (réunion des chefs d'accusation).

À 20 h 20, M. Del Buono fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu—Que le président fasse rapport du projet de loi C-54 au Sénat sans amendement.

Le Comité poursuit alors son examen du projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

À 20 h 37, les honorables Evelyn Gigantès et Anne Swarbrick font une déclaration et répondent aux questions.

À 22 h 12, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier adjoint du Comité

Tonu Onu

Acting Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, January 16, 1991

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRTY-FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-54, An Act to amend the Criminal Code (joinder of counts), has in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 20, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

WEDNESDAY, January 16, 1991

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRTY-SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-19, An Act to amend the Penitentiary Act to reinstate the statutory visitation privileges of Members of Parliament, has in obedience to the Order of Reference of Tuesday, January 15, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MERCREDI 16 janvier 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TRENTÉ ET UNIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-54, Loi modifiant le Code criminel (réunion de chefs d'accusation), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 20 décembre 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le MERCREDI 16 janvier 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TRENTÉ-DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 15 janvier 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

NATHAN NURGITZ

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 15, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, respecting abortion, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Hon. Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Our first witnesses this morning will be from the Alliance for Life. They are Mrs. Marilyn Bergeron, president, and Mrs. Elizabeth Allsopp, president of Action Life. I understand you have an opening statement.

Mrs. Marilyn Bergeron, President, Alliance for Life: We do.

The Chairman: Sufficient time will be allowed for questioning by members. Please proceed.

Mrs. Bergeron: Mr. Chairman and members of the committee, my name is Marilyn Bergeron. I am national president of the Alliance for Life. With me this morning is Elizabeth Allsopp, president of our Ottawa affiliate, Action Life.

The Alliance for Life is a federation of over 250 local educational collectives across Canada representing over 500,000 members and supporters. For 20 years the Alliance for Life has worked to promote respect for all human life from the moment of conception to the time of natural death. With our affiliate groups we educate people about pre-natal development and the physical and psychological consequences of abortion. We try to make people aware of the dangers to society as a whole when society accepts killing as a solution to a problem. We work to stop abortion at every stage of pregnancy, to stop infanticide of the less than perfect babies, and to stop euthanasia, the killing of the elderly and the infirmed. We do this because we recognize the scientific fact that human life is a continuum beginning at the time of conception. We believe that the right to life is the basic human right upon which all other rights are based. Without the right to life all other rights are meaningless. When we accept the taking of even one innocent human life at any point on the continuum, there is nothing to prevent us from taking any other life. It is for this basic reason that we stand opposed to the proposed legislation. Bill C-43 would legalize the killing of the smallest and most defenceless human lives.

We do recognize that many women are caught in difficult circumstances with unplanned pregnancies, and we care very much for them. We have a toll-free telephone referral service set up originally for the broadcast of the television special entitled "Feel the Heartbeat." That television special documented the stories of women facing troublesome pregnancies and how they coped. It was an attempt to make people aware of the needs of these young women and to address the alternatives open to them and to let them know that help is available. When young women or their parents call our toll-free lines

TÉMOIGNAGES

Ottawa le mardi 15 janvier 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement.

L'honorable Nathan Nurgitz (*président*) préside.

Le président: Ce matin nous commençons par deux représentantes de l'Alliance pour la vie, M^{me} Marilyn Bergeron, présidente, et M^{me} Elizabeth Allsopp, présidente de Action Life. Vous avez une déclaration à nous faire.

Mme Marilyn Bergeron, présidente, Alliance pour la vie: Effectivement.

Le président: Nous aurons suffisamment de temps pour vous poser des questions par la suite. Vous avez la parole.

Mme Bergeron: Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, je m'appelle Marilyn Bergeron. Je suis présidente nationale de l'Alliance pour la vie et je suis accompagnée ce matin d'Elizabeth Allsopp, présidente de notre organisme affilié à Ottawa, *Action Life*.

Alliance pour la vie est une fédération qui regroupe plus de 250 organismes locaux répartis dans tout le Canada, des organismes qui rassemblent 500 000 membres et sympathisants. Depuis 20 ans, Alliance pour la vie travaille à promouvoir le respect de toutes les formes de vie humaine, de la conception à la mort naturelle. En compagnie de nos groupes affiliés, nous éduquons les gens sur le développement pré-natal et les conséquences physiques et psychologiques de l'avortement. Nous essayons de faire comprendre aux gens à quel point il est dangereux pour l'ensemble de la société de tuer pour résoudre un problème. Nous travaillons pour éviter les avortements à tous les stades de la grossesse, à éviter qu'on tue des bébés qui présentent des malformations à la naissance, à empêcher l'euthanasie, à la fois chez les personnes âgées et chez les invalides. Notre action se fonde sur le fait scientifique reconnu que la vie humaine est un processus continu qui commence à la conception. Pour nous, le droit à la vie est un droit fondamental de la personne, et tous les autres droits sont fondés sur celui-là. Sans le droit à la vie, tous les autres droits sont dépourvus de sens. Lorsqu'on accepte de supprimer une vie humaine innocente à un moment quelconque de ce processus, rien n'empêche de continuer à supprimer des vies. Pour cette raison fondamentale nous sommes opposés au projet de loi. Le projet de loi C-43 légaliserait en effet la suppression des vies humaines les plus faibles et les plus vulnérables.

Nous savons que beaucoup de femmes se heurtent à de sérieuses difficultés lorsqu'elles n'ont pas prévu leur grossesse et nous nous intéressons sincèrement à leur sort. Nous avons des lignes téléphoniques gratuites qui avaient été installées à l'origine pour la télédiffusion d'une émission spéciale intitulée «Feel the Heartbeat» (Sentir un battement de cœur). Cette émission de télévision retraçait l'histoire de femmes aux prises avec une grossesse à problème et expliquait comment elles s'en tiraient. Nous essayons d'expliquer aux gens les besoins de ces jeunes femmes, de leur faire comprendre que d'autres solutions

[Text]

they can talk anonymously as they try to sort out their problems and we refer them to a support group close to their home, one of over 250 counselling and support groups on our list. These groups offer concrete help in the form of clothing, schooling, accommodation, friendship and someone to talk to. More and more of them are offering help after delivery as well as post-abortion counselling for those who have had abortions and come to regret their decisions. Many of our members are involved not only in education but in these direct service groups as well.

A third member of our committee, Nancy Jahn, who is our federal liaison officer here in Ottawa, was unable to be here this morning. She delivered a baby last week and does not yet have the strength to come in. She has prepared some comments for you which I will ask Elizabeth Allsopp to read on her behalf.

Ms. Elizabeth Allsopp, President, Action Life: Bill C-43 states that anyone who induces an abortion on a female person has committed an indictable offence. It then proceeds to itemize the exceptions to these criminal sanctions. Apart from the fact that the exceptions permitted in the bill are so broad as to render the bill totally permissive, the bill is irretrievably flawed because no compelling reason is given to justify why abortion should be considered a criminal offence. The bill fails to deal with the concerns of the court as outlined in the Morgentaler decision. The Supreme Court made it clear in the Morgentaler decision that a woman's right to security of person could be restricted in accordance with principles of fundamental justice. The majority opinion also suggested that Parliament had the right to protect the fetus, but that these rights had to be explicitly laid out. Bill C-43 fails to deal with these concerns.

It is our assessment that until Parliament is willing to examine and give explicit recognition in law to fetal rights, particularly the right to life of the unborn, the Supreme Court will strike down all proposed legislation. No balancing of conflicting rights as suggested in Morgentaler can be upheld in a vacuum. Only when the rights of both parties are clearly delineated in law can the Supreme Court examine the issue from the perspective of the right to life of the unborn and the mother's right to security of her person. We expect that when such a debate does take place, the view of pregnancy as an adversarial relationship will gradually dissipate and be replaced with solutions that do not involve the destruction of human life but consider the integrity and rights of both mother and child.

Abortion advocates have been tremendously successful in framing the abortion debate in the light of choice. Being a tolerant nation in an age of liberalism and personal rights, we so easily succumb to this type of reasoning. However, before we can grant choice we must first determine what choice is being

[Traduction]

existaient et qu'il était possible de se faire aider dans ces circonstances. Lorsque des jeunes femmes, ou leurs parents, nous appellent sur nos lignes gratuites, elles peuvent garder l'anonymat pendant qu'elles essaient d'y voir clair et nous les référons à un groupe de soutien dans leur région. Nous avons une liste de 250 groupes de ce genre qui offrent une aide concrète: vêtements, éducation, logement, amitié et contacts humains. De plus en plus, ces groupes offrent également leur soutien après la naissance et aussi des conseils destinés à celles qui ont eu un avortement et qui ont regretté leur décision. Nous avons beaucoup de membres qui non seulement s'occupent d'éducation mais également qui assurent ces services directs.

Nancy Jahn, une troisième personne qui appartient à notre comité et qui est chargée des liaisons ici à Ottawa a été dans l'impossibilité de venir ce matin. Elle a eu un bébé la semaine dernière et elle n'a pas encore la force de se déplacer. Toutefois elle a préparé des observations à votre intention et je vais demander à Elizabeth Allsopp de vous les lire.

Mme Elizabeth Allsopp, présidente, Action Life: Le projet de loi C-43 prévoit que quiconque provoque un avortement est coupable d'un acte criminel. Il contient ensuite une liste d'exceptions aux sanctions criminelles prévues. Les exceptions prévues sont si vastes que le projet de loi en devient totalement inopérant, et en outre il ne donne pas non plus de raison valable de considérer l'avortement comme un acte criminel, une lacune tout à fait irréparable. Le projet de loi ne mentionne pas les préoccupations du tribunal exprimées dans la décision Morgentaler. En effet, dans sa décision sur l'affaire Morgentaler, la Cour suprême a expliqué clairement que les principes de la justice fondamentale pouvaient restreindre le droit d'une femme à la sécurité de sa personne. Dans son opinion majoritaire, la Cour a également observé que le Parlement avait le droit de protéger les foetus mais que ces droits devaient être exprimés explicitement. Le projet de loi C-43 ne tient pas compte de ces observations.

Tant que le Parlement n'acceptera pas d'étudier sur le plan juridique les droits du fœtus et de les reconnaître explicitement, et en particulier le droit à la vie de l'être humain avant la naissance, la Cour suprême rejettera toutes les lois qui pourraient être adoptées. En effet, il n'est pas possible de faire la part des choses lorsqu'il y a un conflit entre différents droits—ce que la Cour a réclamé à l'occasion de la cause Morgentaler—en l'absence d'un cadre de référence. C'est seulement lorsque les droits des deux parties sont bien définis par la loi que la Cour suprême peut étudier une question en tenant compte du droit à la vie avant la naissance et en tenant compte également du droit de la mère à la sécurité de sa personne. À notre avis, quand ce débat deviendra possible, on cessera progressivement de considérer la grossesse comme une situation de conflit et on fera appel à des solutions qui ne mettent pas en cause la destruction d'une vie humaine mais qui, au contraire, tiennent compte à la fois de la sécurité et des droits de la mère et de l'enfant.

Les défenseurs de l'avortement ont insisté avec beaucoup de succès sur le droit de choisir dans le débat sur l'avortement. Nous appartenons à une nation tolérante à une époque où prime le libéralisme et les droits personnels, et pour cette raison, nous ne succombons pas facilement à ce genre de raison-

[Text]

sought, and, having done so, whether or not that choice is ethical. If the choice sought proves to be the right to take the life of another, or the right to determine for oneself whether another is human or not, the validity of such a choice must be questioned. Nothing should be offered which impinges on the right to life of another. Nothing should be offered which places in the hands of individuals the right to decide the worth and humanity of another.

We argue that the true issue in the abortion debate is not choice, but the value we place on human life. According to the MPs who collectively drafted this bill on behalf of the government, no attempt was made even to consider the status of the fetus let alone consider what effect this wholesale slaughter of innocent human life will have on our social fabric. In other words, the crucial issue in the abortion debate was not even addressed in the drafting of this bill. We ask you to correct this negligence by recognizing that the protection of human life is our highest call, and to uphold with us the worth and value of each human life from conception to natural death.

Some will say, "I am opposed to abortion. I know it involves the destruction of human life, but surely a bad law is better than no law at all." Others of similar mind will defend this position by stating that politics is always the art of compromise. After much soul-searching, we beg to differ on both counts. While one can negotiate a higher or lower tax rate for the GST, for example, or even offer more tax exemptions in exchange for one's support, one can never barter with another's right to life.

We do not believe that Bill C-43 will save even one life. The Minister of Justice has stated repeatedly that doctors have nothing to fear from this legislation. We could not agree more. Indeed, the minister reiterated this view to the committee during her recent appearance. She makes it perfectly clear that abortion is not in the Criminal Code to protect the fetus, but rather as the best way to ensure national entitlement to abortion.

Some will ask why should an MP's conscience take supremacy over the mother who is facing an unplanned pregnancy. The fact is that the state has no more right to establish grounds upon which the right of another can be taken than a woman pregnant with child or a doctor serving a comatose patient. The only rightful role of the state in such matters is to uphold, protect and defend the fundamental rights of others, most particularly the right to life, without which all other rights are meaningless.

The Canadian government has violated this sacred trust by drafting this bill. Those who accept the bill as the only possible solution, or attempt to amend it to make it less offensive, do likewise. There is no room for compromise on the matter of life and death, any more than there was on the issue of slavery which drove a nation to war. No quarter can be given to evil. The lesser of two evils is still evil and not to be tolerated by a civilized society.

[Traduction]

nement. Toutefois, avant de pouvoir accorder un choix, nous devons commencer par déterminer de quel choix il s'agit et, cela fait, déterminer également si ce choix est moral ou pas. S'il s'avère que le choix en question revient à supprimer la vie d'un autre être humain, ou le droit de déterminer soi-même si une autre personne est humaine ou ne l'est pas, de sérieux doutes planent sur la validité de ce choix. Rien ne doit porter atteinte au droit à la vie d'une autre personne. Aucune solution ne saurait donner à certaines personnes le droit de décider de la valeur et de la qualité d'être humain d'une autre personne.

La véritable question en cause dans ce débat sur l'avortement, ce n'est pas une question de choix, mais bien la valeur que nous accordons à la vie humaine. Les députés qui ont rédigé ensemble ce projet de loi au nom du gouvernement n'ont même pas essayé de considérer le statut de fœtus, sans parler des effets de cette boucherie de vies humaines innocentes sur notre réalité sociale. Autrement dit, la question la plus cruciale du débat de l'avortement n'a même pas été soulevé lorsque ce projet de loi a été rédigé. Nous vous demandons de corriger cette négligence et de reconnaître que notre devoir suprême est de protéger la vie humaine et de défendre la valeur de chaque vie humaine de la conception à la mort naturelle.

Certains vous diront: «Je suis contre l'avortement, je sais que c'est une destruction de la vie humaine, mais une mauvaise loi est préférable à une absence totale de loi.» D'autres défendront également cette position en prétendant que la politique est l'art du compromis. Après un examen de conscience approfondi, nous avons conclu que nous ne sommes d'accord ni dans un cas ni dans l'autre. On peut envisager de négocier le taux d'imposition de la TPS, par exemple, ou d'obtenir appui des gens grâce à des exemptions fiscales, mais il est inconcevable de marchander le droit à la vie d'une autre personne.

À notre avis, le projet de loi C-43 ne réussira pas à sauver une seule vie humaine. Le ministre de la Justice l'a répété à de nombreuses reprises, les médecins n'ont rien à craindre de ce projet de loi. Nous sommes parfaitement d'accord. D'ailleurs, le ministre l'a encore répété récemment devant le comité. Elle explique clairement que l'avortement n'est pas mentionné dans le Code criminel pour protéger le fœtus, mais plutôt pour établir le droit à l'avortement dans tout le pays.

Certains vous demanderont: «Pourquoi donner la préférence à la conscience d'un député quand une mère se heurte à une grossesse non voulue?» En fait, l'État n'a pas plus le droit qu'une femme enceinte ou qu'un médecin au chevet d'un patient dans le coma de déterminer dans quelles circonstances on peut supprimer les droits d'un être humain. Dans cette affaire, l'État est là uniquement pour protéger et défendre les droits fondamentaux des autres, et en particulier le droit à la vie sans lequel tous les autres droits sont dépourvus de sens.

Le gouvernement canadien a violé cette obligation sacrée en rédigeant ce projet de loi. Et tous ceux qui voient dans ce projet de loi la seule solution possible ou qui essaient de le modifier pour le rendre moins nuisible font de même. Lorsqu'il s'agit de la vie et de la mort, il n'y a pas de compromis possible, pas plus qu'à l'époque où le problème de l'esclavage conduisait une nation à la guerre. Avec les forces du mal pas de

[Text]

Feminist writer Janet E. Smith has a unique insight which I would like to share with you. This excerpt is taken from an address she gave to the Festival of Life and Learning held at the University of Manitoba during a session on feminism several years ago. She stated:

Why is it that we assume that women are incapable of dealing with the adversity of an unwanted pregnancy by any other means than of destroying life? Is this a flattering view of women? Is this a true view of women? Are women so weak psychologically that they cannot deal with what I so often hear referred as to the trauma of an unwanted pregnancy? I argue that, by allowing women to abort their unwanted pregnancies, we are telling them we have a very low opinion of them. Isn't a mark of a mature responsible person the ability to face problems squarely? Does not the mature person have the ability and the desire to consider the well-being of all those who are involved in the situation which present problems, not just herself? In fact, I take the legalization of abortion to be an indication that as a society we expect less of women than we do of our men. After all, society has traditionally in times of war asked men to risk their own lives, but we are unwilling to ask women to offer a few months of their lives in order to give life. Why is it that we expect men to be able to risk their lives for the well-being of all of us, while we do not ask a woman to give a few months to protect a life she is responsible for creating? In this day of unparalleled opportunities for women when women pride themselves on their ability to fend for themselves, when many agencies are designed to help women in distress, why do we assume that women who become pregnant when it is inconvenient are not resourceful enough to find a way to nourish the life they have conceived? Or is it not a lack of resourcefulness but a lack of love and, as I have been arguing, lack of love not only for the unborn child in whose creation the woman has played a part but also of love for one's self for what she is, that is, a lack of love for being a woman and for the power which belongs exclusively to women and that is of bearing children.

Society in general and fathers in particular do have responsibilities in giving safe passage to the unborn child. Collectively we can work together toward making this uniquely female burden as light as possible.

Mrs. Bergeron: We will be happy to answer any questions.

Senator Doyle: I was impressed by the line you used a moment ago on the problem that has arisen from a lack of

[Traduction]

quartier. Le moindre de deux maux est toujours intolérable pour une société civilisée.

L'écrivain féministe Janet E. Smith voit cela sous un angle particulier. J'aimerais vous faire part de la façon dont elle voit les choses. L'extrait que je vais vous citer est tiré d'un discours qu'elle a fait dans le cadre du *Festival of Life and Learning* (Festival de la vie et de la connaissance), qui a eu lieu à l'Université du Manitoba dans le cadre d'une rencontre sur le féminisme il y a plusieurs années. Elle a notamment déclaré:

Pourquoi penser que les femmes sont incapables de faire face à la difficulté d'une grossesse non désirée autrement qu'en détruisant la vie? Est-ce-là une idée flatteuse des femmes? Est-ce une idée juste des femmes? Les femmes sont-elles si faibles psychologiquement qu'elles ne sont pas capables de faire face à ce que l'on appelle souvent le traumatisme de la grossesse non désirée? Il me semble qu'en autorisant les femmes à avorter dans le cas de grossesse non désirée, nous leur disons que nous avons une bien piètre opinion d'elles. La capacité de faire carrément face au problème n'est-elle pas le propre d'une personne responsable et mûre? Une personne mûre n'a-t-elle pas la capacité et la volonté de prendre en compte le bien-être de tous ceux qui sont touchés par la situation qui fait problème, et non pas le sien uniquement? J'estime pour ma part qu'en légalisant l'avortement, on montre que notre société attend moins des femmes que des hommes. Après tout, la société a traditionnellement demandé aux hommes de risquer leur vie en temps de guerre, mais nous ne sommes pas prêts à demander aux femmes d'offrir quelques mois de leur vie pour donner le jour. Pourquoi attend-on des hommes qu'ils soient capables de risquer leur vie pour notre bien-être à tous, alors que nous ne demandons pas à une femme de donner quelques mois pour protéger une vie qu'il lui revient de créer? En cette période de possibilités sans précédent pour les femmes, où les femmes se vantent de ne pouvoir se défendre toutes seules, ou de nombreux organismes sont chargés d'aider les femmes en détresse, pourquoi estimons-nous que les femmes qui tombent enceintes à un moment qui ne leur convient pas, n'ont pas suffisamment de ressources pour trouver le moyen d'élever l'enfant qu'elles ont conçu? Plutôt que d'un manque de ressources, ne s'agit-il pas d'un manque d'amour et, comme je l'ai déjà dit, un manque d'amour non seulement pour l'enfant à naître que la femme a contribué à procéder, mais également un manque d'amour pour soi, pour ce qu'elle est, c'est-à-dire un manque d'amour pour le fait d'être une femme et pour le pouvoir qui appartient exclusivement aux femmes et qui consiste à procréer.

La société en général et en particulier les pères ont la responsabilité de permettre à l'enfant d'arriver à terme sans danger. Nous pouvons travailler ensemble pour rendre ce fardeau spécialement féminin aussi léger que possible.

Mme Bergeron: Nous serons heureuses de répondre aux questions.

Le sénateur Doyle: J'ai été frappé par la citation que vous nous avez donnée il y a un instant et qui concerne le problème

[Text]

resourcefulness and a lack of love. I wondered if that could not be applied to the position in which we find ourselves in listening to arguments from you that would, in the end, kill this bill and arguments from the other end of the birth protection area which is that we should "leave it to me entirely" as freedom of choice. Somewhere there has been, in this great debate, a lack of resourcefulness and a lack of love on the part of many of us who we have arrived at a point where you are making common arguments with the people you most vigorously oppose. What is your answer for us in this dilemma, and our attempt to adjudicate, to find common ground, to find resourcefulness?

Mrs. Bergeron: With respect, senator, the Alliance and its affiliate groups do a great deal of service to try to help women, because we believe that is absolutely fundamental to solving the abortion issue. We have to offer them help and support. We also believe that the law is a great teacher and that society gives up its responsibility to find solutions when it has an easy out. When society can just say to someone, "Have an abortion, get rid of the child, it's finished," they will not spend the time and the energy to find solutions to give them the support and help they need.

Senator Neiman: That still leaves us in a great dilemma. I may not approve of this particular bill for my own reasons. However, I think we would be doing the Minister of Justice an injustice, as I think you implied in some of your comments to us, if you say that she and the government were not at least trying to find a compromise between these two extreme polls of thought respecting the question of abortion. We are faced here today with trying to deal with the issue on a legal basis and to satisfy ourselves that in so far as possible it is constitutionally appropriate and in accordance with the law as it now stands.

Part of your argument is that there should not be anything unless we discuss the rights of the fetus. Unfortunately, the only judicial decisions which exist militate against that course of action. In other words, at the moment, as far as the courts are concerned, they have not regarded, and do not regard, the fetus as a person. Therefore, it is impossible for us to take the position that we are going to ignore—and the Minister of Justice cannot do that—what the courts have said and do what you recommend.

You are perfectly free to say that you would rather have no law, if that is your point at the moment. It will take a long time, probably after years and decades of agonizing, before the status of the fetus is determined one way or another. If you are dealing with reality as it is today then we surely have to do that too. What each individual senator in the Senate must decide is whether this bill is better than nothing, whether for our own reasons we would rather have nothing and allow the provinces to regulate the situation, as they will and as they are entitled to do. I am sure you realize, after the many years of experience you have had in this area, that they will come in to regulate the matter.

[Traduction]

du manque de ressources et d'amour. Je me demande si l'on ne pourrait pas appliquer cette idée à la situation où nous nous trouvons en écoutant des arguments de ce genre qui auraient pour résultat de torpiller, en définitive, ce projet de loi et des arguments provenant du côté opposé voulant qu'on laisse la liberté de choix totale à l'intéressée. Dans toute cette discussion il y a dû y avoir à un moment un manque de ressources et d'amour de la plupart d'entre nous pour en être arrivé au point où vous avez les mêmes arguments que ceux à qui vous vous opposez vigoureusement. Quelle réponse envisageriez-vous pour nous dans un tel dilemme pour essayer d'arriver à un terrain d'entente, pour trouver des ressources?

Mme Bergeron: Si vous le permettez, monsieur le sénateur, l'Alliance et les groupes qui lui sont affiliés rendent de grands services en essayant d'aider les femmes, car nous estimons que c'est tout à fait essentiel à la résolution du problème de l'avortement. Il nous faut leur offrir aide et soutien. Nous croyons aussi que la loi nous apprend beaucoup et que la société abandonne ses responsabilités consistant à trouver des solutions lorsqu'il y a un moyen facile de s'en sortir. Lorsque la société en arrive à dire à quelqu'un: «Avortez, débarrassez-vous de l'enfant, c'est fini», elle ne va pas consacrer du temps et des efforts à la recherche de solutions pour donner aux personnes concernées le soutien et l'aide dont elles ont besoin.

Le sénateur Neiman: Il n'en reste pas moins que nous sommes placés devant un dilemme. J'ai mes raisons pour ne pas être d'accord avec ce projet de loi. Toutefois, je pense que nous serions injustes envers le ministre de la Justice, comme vous l'avez laissé entendre dans certaines remarques que vous avez faites, si vous dites qu'avec le gouvernement elle n'a pas au moins essayé de trouver un compromis entre ces deux raisonnements extrêmes sur la question de l'avortement. Nous avons donc aujourd'hui à régler cette question sur le plan juridique et à nous assurer que, dans la mesure du possible, elle est conforme à la Constitution et à la loi en vigueur.

Vous dites notamment dans votre argumentation que l'on ne devrait rien faire tant que l'on ne discute pas des droits du fœtus. Malheureusement, les seules décisions judiciaires qui existent vont à l'encontre de cette démarche. En d'autres termes, les tribunaux n'ont jamais considéré et ne considère toujours pas le fœtus comme une personne. En conséquence, il nous est impossible de décider que nous allons ignorer—et le ministre de la Justice ne peut pas le faire non plus—ce que les tribunaux ont dit pour faire ce que vous recommandez.

Libre à vous de dire que vous préféreriez qu'il n'y ait pas de loi, si c'est votre point de vue pour l'instant. Il faudra sans doute attendre longtemps, probablement des années ou des décennies de tractations, avant que l'on décide d'une manière ou d'une autre du statut du fœtus. Si l'on s'en tient à la réalité actuelle, c'est sans doute ce qu'il nous fait faire également. La décision que chaque sénateur doit prendre consiste à savoir si ce projet de loi vaut mieux que rien, si pour nos propres raisons nous préférierions qu'il n'y ait rien et que nous laissions aux provinces le soin de régler le problème, ce qu'elles feront et ce qu'elles ont le droit de faire. Je suis sûr que vous le comprenez étant donné les nombreuses années d'expérience que vous avez dans ce domaine. Elles vont intervenir pour régler la question.

[Text]

Frankly, in my view, it is something other than a criminal sanction that is required, no matter what your feeling is. I think there are moral, ethical and health questions involved as well. By and large, they fall under the jurisdiction of the provinces. Quite frankly, I would be comfortable in accepting your recommendation that this law be thrown out. However, I am not sure that that is what you want. If it is, then the responsibilities must be accepted at the provincial level to deal with this question from the moral, ethical and health point of view. Is that your choice?

Mrs. Bergeron: You have asked several questions, senator, and I am trying to put them all together. We are not happy with this law. We would like to see a law that states somewhere in it why abortion is wrong. This bill does not do that. We believe that, for example, in the Daigle decision the courts very clearly stated, "We will not legislate the rights for you. Parliament must decide what those rights are." There have been many interpretations of the Morgentaler decision. However, I think in the Daigle decision that was made very clear. Rather than take a very badly flawed law, yes, we would prefer that this law not be passed. Yet we would like to see other measures to fill the gap and do whatever we can to help pregnant women through legislation. We will come back year after year looking for what we believe is the proper abortion law. We recognize that is not an option for you at the moment.

Senator Neiman: I will return to the point I was making. What you really should be doing is going back to the provincial governments.

Mrs. Bergeron: We do that as well.

Senator Neiman: I am sure you do. I think that is the crux of the matter.

Mrs. Bergeron: I believe Justice Minister Campbell said that she wanted this bill passed in order to maintain national control over the issue. If the bill does not pass, you are right, the matter will go back to the provinces and that is where we will concentrate our efforts.

Senator Neiman: I think we would all prefer to have uniform standards across Canada, whatever they may be, as well as a uniform attitude to deal with this terribly difficult question of abortion. The minister is simply telling you at the moment that we seem to have only the Criminal Code as a way of achieving national control of any kind over the issue. I think she admitted, even when she appeared before us previously, that what will really happen is that the provinces will administer and interpret the law through their hospital and health legislation. Inevitably it will get back down to the provincial level at some point. I think that will be in terms of the administration of the law.

I want to take issue just slightly with another point that was made in your presentation. No one is permitting, let alone

[Traduction]

Franchement, à mon avis, c'est autre chose qu'une sanction pénale qu'il faudrait, quel que soit votre sentiment. J'estime qu'il y a également des questions d'ordre moral, éthique et médical qui entrent en jeu. Elles relèvent en gros de la compétence des provinces. Bien franchement, je serais prêt à accepter votre recommandation de rejeter ce projet de loi. Toutefois, je ne suis pas sûr que ce soit ce que vous voulez. Si c'est le cas, il faut que les provinces acceptent les responsabilités consistant à traiter de la question du point de vue moral, éthique et médical. Est-ce ce que vous choisissez?

Mme Bergeron: Plusieurs questions ont été posées, et j'essaye d'en faire un tout. Ce projet de loi ne nous donne pas satisfaction. Nous aimerions qu'il soit indiqué quelque part dans la loi pourquoi l'avortement est une erreur. Cela ne figure pas dans le projet de loi. Nous pensons, par exemple, que dans la décision Daigle, les tribunaux ont clairement indiqué qu'ils n'allaient pas légiférer pour obtenir des droits pour l'intéressée et qu'il revient au Parlement de dire quels sont ces droits. Il y a eu plusieurs interprétations de la décision Morgentaler. Toutefois, je pense que dans la décision Daigle cela a été dit clairement. Au lieu d'accepter une loi très défectueuse, nous préférons qu'elle ne soit pas adoptée. Toutefois, nous aimerions voir d'autres mesures pour combler cette lacune et faire tout notre possible pour aider les femmes enceintes par le biais de la législation. Nous nous représenterons au fil des ans pour essayer d'obtenir ce qui nous semble être une loi acceptable sur l'avortement. Nous admettons que vous n'avez pas cette possibilité pour l'instant.

Le sénateur Neiman: Je vais revenir sur ce que j'essayais de dire. Ce qu'il vous faudrait vraiment faire, c'est retourner trouver vos gouvernements provinciaux respectifs.

Mme Bergeron: Nous le faisons également.

Le sénateur Neiman: J'en suis sûr. C'est là l'élément central de l'affaire.

Mme Bergeron: Je crois que M^{me} Campbell, ministre de la Justice, a dit qu'elle souhaitait que ce projet de loi soit adopté pour pouvoir conserver un contrôle national sur cette question. Si le projet de loi n'est pas adopté, vous avez raison, la question sera à nouveau soumise aux provinces, et c'est là que nous concentrerons nos efforts.

Le sénateur Neiman: J'imagine que nous préfererions tous avoir des normes uniformes pour l'ensemble du Canada, quelles que soient ces normes, ainsi qu'une attitude généralisée pour traiter de cette question très difficile qu'est l'avortement. Le ministre indique simplement que pour l'instant il ne semble y avoir que le Code criminel pour permettre un contrôle national quelconque sur cette question. Je crois qu'il a admis, même lors de sa comparution devant nous antérieurement, que ce qui va réellement se produire, c'est que les provinces vont administrer et interpréter la loi par le biais de leur législation relative aux hôpitaux et à la santé. Inévitablement, la question va être ramenée au niveau provincial à un moment donné. Je crois que ce sera pour l'application de la loi.

J'aimerais marquer brièvement mon opposition à l'une des choses que vous avez dites dans votre exposé. Personne n'auto-

[Text]

forcing, anyone to have an abortion. Noone would suggest that for a moment.

You talked about mature women making choices. Unfortunately, experience has shown that many of these unwanted pregnancies occur with very immature people and under traumatic and horrible circumstances. The questions that arise, then, are quite different from the unwanted pregnancy of a married woman who already has three children and who does not want any more. There are so many different reasons why a woman might consider abortion. I think the services and counselling you provide are marvellous. We need to encourage that through our government agencies and support all such initiatives. We also have to remember that not all unwanted pregnancies occur to mature women who can make this decision quietly.

Mrs. Bergeron: That, senator, is perhaps why it is so important that the government go back at some point to make a law which clearly states that abortion is wrong because it takes a human life. The law is a teacher. What it is teaching our 15 and 16 year olds who are looking for abortions is that the government says it is all right so there cannot be too much wrong with it. That is the first option that they look to. It is their way out. I do not really think that an abortion for a 15 year old girl is going to help her in any way. Pregnancy will not be wonderful for her either; that is recognized. But I do not really believe that we are helping her at all by offering her abortion. We need to help her through the pregnancy. We need to teach her responsibility for her actions. We need to help her grow from it and not to take the life of her child.

Perhaps in vetoing this bill the Senate can send a message back to the House of Commons that it has to do better, that there is a way it can do something else.

Ms. Allsopp: This reminds me a bit of 1928 when women in Canada were not considered persons. Everyone knew they were human beings. When my little girl was three she knew it was a baby. She came to me and said, "Mommy, who can these horrible bad guys be who are killing babies before they are born?" She could not conceive of the fact that a baby could be killed before birth. We all know it is a human being. The question concerns personhood. I am not a lawyer but, from what I have read and heard, Section 252 of the Criminal Code talks about the child not being a person until it proceeds from the mother's body. That section was put in place to differentiate between homicide and abortion. The assumption was there that the unborn baby was a child and that it should be protected by legislation. That was an assumption that was made.

I find it very curious that in our society we have stopped calling the baby a baby. If you talk to any pregnant woman you will see that she does not say that it is a fetus which she is carrying, but, "my baby." Why is it that we have to push that

[Traduction]

rise, encore moins ne force, quiconque à avorter. Personne ne laisserait entendre une telle chose.

Vous avez parlé de femmes mûres qui prennent des décisions. Malheureusement, l'expérience prouve que la plupart de ces grossesses non souhaitées arrivent chez des personnes manquant beaucoup de maturité et se trouvant dans des situations traumatisantes et affreuses. Ainsi, les questions qui se posent sont tout à fait différentes de celles d'une grossesse non souhaitée chez une femme mariée qui a déjà trois enfants et qui n'en veut plus. Une femme peut envisager un avortement pour tellement de raisons différentes! J'estime que les services et les conseils que vous offrez sont formidables. Il nous faut encourager cela par le biais de nos organismes gouvernementaux et encourager toutes les initiatives de ce genre. Il faut aussi se rappeler que toutes les grossesses non désirées ne se présentent pas chez des femmes mûres qui peuvent prendre une telle décision en toute quiétude.

Mme Bergeron: C'est pourquoi il est peut-être si important que le gouvernement revienne à un moment donné pour mettre au point une loi indiquant clairement que l'avortement est mal parce qu'on supprime une vie humaine. La loi constitue un enseignement. Ce qu'elle indique à nos jeunes de 15 ou 16 ans qui essayent d'obtenir un avortement, c'est que le gouvernement dit que c'est acceptable, et cela ne peut donc pas être si mal. C'est la première solution qu'ils envisagent. C'est leur façon de s'en sortir. Je ne crois pas vraiment qu'un avortement pour une jeune fille de 15 ans puisse lui être d'un secours quelconque. Une grossesse ne sera pas formidable pour elle non plus, c'est entendu. Mais je ne crois pas vraiment qu'on l'aide en lui offrant la solution de l'avortement. Il nous faut lui apprendre à être responsable de ses actes. Il nous faut l'aider à croître à partir de cette expérience et non à ôter la vie à son enfant.

En opposant son veto à ce projet de loi, le Sénat peut montrer à la Chambre des communes qu'il y a mieux à faire, qu'il est possible de faire autre chose.

Mme Allsopp: Cela me rappelle un peu 1928, époque où les femmes n'étaient pas considérées comme des personnes au Canada. Tout le monde savait que c'était des être humains. À trois ans, ma petite fille savait que c'était un bébé. Elle m'a posé la question suivante: «Maman, qui peuvent bien être ces affreux bonshommes qui tuent des bébés avant même qu'ils soient nés?» Elle ne pouvait pas concevoir qu'un bébé puisse être tué avant sa naissance. Nous savons tous que c'est un être humain. C'est une question qui concerne la notion de personne. Je ne suis pas avocate, mais d'après ce que j'ai lu et entendu, il est dit dans l'article 252 du Code criminel que l'enfant n'est pas une personne tant qu'il n'est pas sorti du corps de sa mère. On a dû mettre cet article pour faire la différence entre l'homicide et l'avortement. On a supposé que l'enfant à naître était un enfant et qu'il devait être protégé par la loi. Mais ce n'était qu'une hypothèse.

Je trouve surprenant que dans notre société on ait arrêté d'appeler un bébé un bébé. Adressez-vous à n'importe quel femme enceinte, et vous verrez qu'elle ne va pas dire qu'elle porte en elle un fœtus, mais elle va l'appeler: «Mon bébé».

[Text]

away and use this very uncomfortable term "fetus" for this child?

Why is it that on TV we do not find out as women what is happening when we have abortion? Noone talks about that. Why do we not find out that there might be some pain involved? Recently in the *Citizen* there was an article about tiny mice feeling pain and there was a small uproar. What about these unborn babies feeling pain?

It seems to me we are dealing all around the issue but not with the central part of it, which I feel is certainly the woman. However, we need to help the woman because there is no legislation, aside from total protection, that will keep these babies alive. There is no compromise for these unborn babies. They all die.

The Chairman: I would like to follow up on Senator Neiman's question. Assuming next week, next month or next year we had on the floor of the Senate, as I am sure there will be, an amendment to this bill which approaches a level close to that which would be near your satisfaction—that is to say, a toughening up of the abortion law; assuming that failed and we get to the very end question about whether we should have this bill or no bill, what would your view be?

Mrs. Bergeron: I am not quite sure that I understand you.

The Chairman: Senator Neiman was seeking your advice on the kind of law we should have. We know your unhappiness with the present bill; it is clear.

The point I want to make is that it is fair to assume that an amendment will be proposed which will bring this law closer to what is your standard. We know that from our colleagues. If that were to fail and we got to the very end question—that very end question being "Should we support this bill?"—would you rather that we support Bill C-43? Would you rather that we have some law, or no law? What would you want us to do?

Mrs. Bergeron: No law rather than this law.

The Chairman: That is clear.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I appreciate the presentation we have had this morning. It certainly raises the dilemma that we all have as we think about the value of life and under what circumstances it should be moderated or affected. What troubles all of us is that we recognize the value of life and the desirability of not destroying it in any form. I would not take a gun out and shoot a rabbit. For instance, I have not done that since I was a child.

I always felt pretty unhappy when my friends went hunting; so if I feel that way about a rabbit, I certainly feel that way about a baby.

What certainly impresses me is the horrendous effect frequently on young girls who are not far from being babies

[Traduction]

Pourquoi mettre cela de côté pour avoir recours au terme très gênant de «fœtus» pour l'enfant?

Comment se fait-il qu'on ne puisse découvrir, à la télévision, en tant que femmes, ce qui se passe lors d'un avortement? Personne n'en parle. Pourquoi ne constate-t-on pas que cela peut être douloureux? Récemment, dans le *Citizen*, on a publié un article sur les minuscules souris qui souffrent, et cela a soulevé une petite vague de protestations. Que dire de la couleur ressentie par ces bébés à naître?

Il me semble que l'on traite de tous les aspects périphériques de la question et qu'on néglige l'élément central, c'est-à-dire la femme. Toutefois, il faut aider la femme parce qu'il n'y a pas de loi, en dehors de la protection totale, qui permette de garder ces bébés en vie. Il n'y a pas d'alternative pour ces bébés à naître: ils meurent tous.

Le président: J'aimerais revenir sur la question du sénateur Neiman. Admettons que l'on soumette la semaine prochaine, le mois prochain ou l'année prochaine un amendement à ce projet de loi au Sénat, ce qui va certainement arriver, un amendement allant dans le sens de ce que vous souhaitez, à savoir un renforcement de la loi sur l'avortement. En admettant que cette proposition soit rejetée et qu'il nous faille décider en définitive entre accepter ce projet de loi ou ne pas avoir de projet de loi, que choisiriez-vous?

Mme Bergeron: Je ne suis pas tout à fait sûre d'avoir compris la question.

Le président: Le sénateur Neiman a essayé de savoir quel genre de législation nous devrions avoir, selon vous. Nous savons que vous n'êtes pas satisfaite du projet de loi actuel; c'est évident.

Je crois qu'il est juste de supposer qu'on propose un amendement qui rapprochera ce texte de loi de ce que vous souhaitez. C'est ce qu'ont laissé entendre nos collègues. Si cette tentative échouait et que nous devions poser la question finale—«Devrions-nous voter en faveur de ce projet de loi?»—préféreriez-vous que nous votions en faveur du projet de loi C-43? Préféreriez-vous que nous ayons une loi quelconque ou pas de loi du tout? Que souhaiteriez-vous que nous fassions.

Mme Bergeron: Nous préférierions ne pas avoir de loi plutôt que celle-ci.

Le président: C'est clair.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je trouve intéressant l'exposé que nous avons eu ce matin. Il montre très bien le dilemme auquel nous sommes tous confrontés lorsque nous réfléchissons à la valeur de la vie humaine et aux situations justifiant qu'on lui porte atteinte. Ce qui nous préoccupe tous, c'est que nous reconnaissons la valeur de la vie humaine et que nous admettons qu'il est souhaitable de ne pas la détruire, sous quelque forme que ce soit. Je n'irais pas chercher un fusil pour tirer sur un lapin. Je n'ai pas fait cela depuis mon enfance.

Je suis toujours malheureux lorsque mes amis vont à la chasse. Si j'ai un tel sentiment pour un lapin, je l'ai certainement pour un bébé.

Ce qui m'impressionne beaucoup, c'est l'effet horrible, ce qui arrive souvent, sur les jeunes filles qui ont été des bébés il

[Text]

themselves and who are faced with the traumatic experience of finding themselves pregnant with a child that they had no intention ever of having, which they have no desire of keeping, and whose father they probably hate at that stage of the game because of the circumstances under which the baby was conceived. They then find themselves without proper counselling, without proper care and without all of the things which you have indicated you provide and which they need.

When you come down to a societal decision as to whether it is better to "snuff out"—that is perhaps as harsh a way of putting it as any—an existence which has never had any impact on society and therefore has not become a part of society which seems to warrant great consideration from society, as opposed to the care of a child who is having that child or who has conceived an infant, then you begin to wonder whether you can easily make that determination for society.

I think you are right in that frequently we think of abortion as being the easy way out for the youngster and, perhaps, for society, but the alternative, it seems to me, is to make a tremendous decision, not only by governments but by society, to establish a program which makes abortion unnecessary. I am speaking of contraception, education, counselling and care. I do not see society or governments making the commitment that you have made to care for these people and to see that it is not the traumatic experience and the terribly damaging experience that either carrying the child or aborting the child might be. In other words, sometimes a young girl's life is ruined because she has the child or perhaps because she puts it up for adoption and then wishes she had not. She will have to suffer all of those ramifications down the line. Sometimes her life is ruined because she has had an abortion and she wishes she had not. We, as a society, have never prepared a comprehensive program which deals with these problems as a whole.

I appreciate that this piece of legislation is not going to solve that problem, whether we throw it out or keep it. Neither will solve that problem. Do you have any suggestions as to how society might solve this problem?

Mrs. Bergeron: I noticed with pleasure an announcement made by Mr. Perrin Beatty yesterday of a rather major study on adoption in Canada. I think that is one step in the right direction. We have to look at the process and the problems and, hopefully, make adoption a more viable option. We also have to expand the ways of adoption to make it more acceptable and easier for women to adopt.

I also think we need to look again at our whole contraception message to teenagers, not taking a stand against contraception as such. Studies in the United States, where they have been promoting contraception in the schools much longer than we have in Canada, have not shown any decrease in the pregnancy rate. In fact, there has been an increase in the pregnancy rate and in the abortion rate. When I ask young people in schools why they think contraception does not reduce the pregnancy rate, they have the answer immediately. Adults do not understand the situation as well. Students say that there is

[Traduction]

n'y a pas si longtemps et qui se trouvent confrontées à l'expérience traumatisante de se trouver enceintes d'un enfant qu'elles n'ont jamais eu l'intention d'avoir, qu'elles ne souhaitent pas garder et dont elles haïssent probablement le père à ce moment-là en raison des circonstances dans lesquelles le bébé a été conçu. Elles sont privées des conseils voulus, des soins nécessaires et de tout ce que vous dites offrir et dont elles ont besoin.

Lorsqu'en tant que société, on doit décider s'il vaut mieux «zigouiller»—et c'est peut-être une expression aussi dure que n'importe quelle autre—une existence qui n'a jamais eu d'effet sur la société et qui ne fait donc pas encore partie de la société, qui semble mériter une grande considération de la part de la société, au lieu de s'occuper du soin de l'enfant qui va avoir cet enfant ou qui a conçu un bébé, on peut se demander s'il est facile de prendre une telle décision au nom de la société.

Je crois que vous avez raison de dire que l'on pense souvent que l'avortement constitue la solution de facilité pour les jeunes et peut-être aussi pour la société, mais l'autre solution consisterait, me semble-t-il, à demander non seulement aux gouvernements, mais également à la société de prendre la grosse décision de créer un programme qui rende l'avortement inutile. Je veux parler de contraception, d'éducation, de counselling et de soins. Je ne vois pas la société, ni les gouvernements s'engager, comme vous l'avez fait, à prendre soin de ces personnes et à veiller à ce que le fait de porter l'enfant ou d'avorter ne constitue pas une expérience traumatisante, une expérience très néfaste, comme ce pourrait être le cas. En d'autres termes, il arrive que la vie d'une jeune fille soit gâchée parce qu'elle a eu l'enfant ou peut-être parce qu'elle le propose à l'adoption et souhaite ensuite ne pas l'avoir fait. Il va falloir qu'elle souffre de toutes ces conséquences par la suite. Il arrive que sa vie soit gâchée parce qu'elle a avorté et qu'elle regrette ensuite de l'avoir fait. En tant que société, nous n'avons jamais conçu de programme complet traitant de tous ces problèmes globalement.

Je comprends bien que ce texte de loi ne va pas résoudre le problème, qu'on le rejette ou qu'on le garde. Le problème ne sera pas résolu ni dans un cas, ni dans l'autre. Avez-vous une idée de la façon dont la société pourrait résoudre ce problème?

Mme Bergeron: J'ai été heureuse d'entendre hier M. Perrin Beatty annoncer une étude assez importante sur l'adoption au Canada. Je crois que c'est un pas dans la bonne direction. Il faut faire face à la réalité et aux problèmes, et faire, on peut l'espérer, de l'avortement une solution plus viable. Il faut aussi élargir les possibilités d'adoption pour qu'il soit plus acceptable et plus facile pour les femmes d'adopter un ou des enfants.

Je crois aussi qu'il nous faut revoir l'ensemble de notre message relatif à la contraception s'adressant aux adolescents, sans prendre position contre la contraception proprement dite. D'après les études réalisées aux États-Unis, où l'on encourage la contraception dans les écoles depuis plus longtemps qu'au Canada, on n'a pas constaté de diminutions du taux de grossesse. Il y a en fait eu une augmentation du taux de grossesse et d'avortements. Lorsque je demande aux jeunes dans les écoles pourquoi, selon eux, la contraception n'entraîne pas une diminution du taux de grossesse, ils trouvent immédiatement

[Text]

no reason not to fool around. We have taken away their very last reason, so the more often they are active, the more likely they are to get pregnant.

I also think we have again to look at the whole question and go back to the value of chastity and try to teach our young people that they can say no. We pour millions of dollars into saying no to drugs and into safe sex programs. If we spent the same amount of time and energy telling our young people that they can say no to sex and that they would be better off to wait until they are old enough to accept the responsibility of a pregnancy, we would go a long way to solving some of these problems as well.

Mrs. Allsopp: In some of these very difficult situations, such as the one you have just described to us, abortion adds another violence. Abortion is an unnatural procedure. It violates the woman. Another child is killed. That does not mean that in the situation of a rape the situation ceases to exist. The memories of the rape continue.

There are other injustices against women such as the lack of day care. Abortion does not solve that problem and it does not solve the problem of inadequate housing. We have to address those problems in a positive way.

Recent Statistics Canada figures show that, although younger women are having abortions, the great majority of such women are aged between 20 and 34. They are not teenagers.

There are now some day care centres in high schools, and some young women are showing a value for life and realizing that even though their pregnancy was totally unexpected, and it is a difficult situation which will change their lives, they realize they can live through it and survive. What I find sad is women, who have everything going for them in terms of having children, making the choice to kill their babies. I find that incomprehensible.

Senator Stanbury: What you have said has helped me somewhat and I agree that this solution is, perhaps, the easy way out; but it seems to me that, whether or not we choose the easy way out now, if we are ever to solve the problem we have to start now with other programs. We are so far behind in doing what has to be done that we will never reach the point where we can give up the easy way out.

Mrs. Bergeron: Will we ever give it up if we do not take a stand now? Which comes first?

Senator Stanbury: It is like anything else in that we have to build a foundation before we put the turf on top. We have not built the foundation. I think the greater priority for our society is to build that foundation with care, education and all of the elements you have mentioned. We will then be able to work our way out of this. At the moment society is simply not prepared to see young girls suffer what they have to suffer in the

[Traduction]

une réponse. Les adultes ne comprennent pas aussi bien la situation. Les élèves estiment qu'il n'y a pas de raison de ne pas s'amuser. Nous leur avons enlevé la dernière raison pouvant les inciter à agir autrement, donc plus ils sont actifs, plus il y a de chances que les filles tombent enceintes.

Je crois qu'il faut aussi revoir la question générale et revenir à la valeur de la chasteté pour renseigner à nos jeunes qu'ils peuvent dire non. Nous consacrons des millions de dollars aux campagnes antidrogue et à celles permettant d'avoir des relations sexuelles sans courir de danger. Si nous consacrons le même temps et la même énergie à dire à nos jeunes qu'ils peuvent dire non au sexe, qu'ils feraient mieux d'attendre d'être suffisamment âgés pour accepter la responsabilité d'une grossesse, nous aurions déjà fait beaucoup de chemin pour résoudre ces problèmes également.

Mme Allsopp: Dans les situations très difficiles, comme celle que vous venez de mentionner, l'avortement constitue un autre acte de violence. L'avortement est une opération antinaturelle. Il s'agit d'une violation de la femme. Un autre enfant est tué. Cela ne veut pas dire que dans le cas d'un viol, la situation cesse d'exister. Les souvenirs du viol persistent.

Il y a d'autres injustices qui sont commises à l'égard des femmes comme, par exemple, l'absence de garderies. L'avortement ne résout pas ce problème et ne résout pas non plus le problème de la crise du logement. Il faut faire face à ces problèmes de façon positive.

D'après des chiffres récents de Statistique Canada, bien que de plus jeunes femmes subissent des avortements, la grande majorité d'entre elles se situent entre 20 et 34 ans. Il ne s'agit pas d'adolescentes.

Il y a maintenant des garderies dans certaines écoles secondaires et de jeunes femmes montrant que la vie a une valeur et comprenant que même si leur grossesse était tout à fait inattendue et que c'est une situation difficile qui va changer leur vie, elles peuvent vivre cette expérience et y survivre. Je trouve triste que des femmes qui ont tout pour elles pour ce qui est d'avoir des enfants, choisissent de tuer leur bébé. Je trouve cela incompréhensible.

Le sénateur Stanbury: Ce que vous avez dit m'a un peu aidé et je suis d'accord pour dire que cette solution est peut-être celle de la facilité, mais il me semble que si nous voulons résoudre ce problème, qu'on choisisse maintenant la solution de facilité ou non, il faudra tout de suite commencer à lancer d'autres programmes. Nous avons pris tellement de retard pour ce qui est de faire ce qui doit être fait que nous n'en arriverons jamais au point de pouvoir abandonner la solution de facilité.

Mme Bergeron: L'abandonnerons-nous jamais si nous ne prenons pas dès maintenant position? Par quoi doit-on commencer?

Le sénateur Stanbury: C'est comme pour tout, il faut préparer le terrain avant de poser le gazon. Nous n'avons pas préparé le terrain. Je crois que la grande priorité pour notre société consiste à préparer le terrain en veillant aux soins, à l'éducation et à tous les éléments dont vous avez parlé. Nous pourrions alors nous sortir de la situation présente. Pour l'instant, la société n'est tout simplement pas prête à voir les jeunes

[Text]

present circumstances. We need programs to deal with those circumstances before we can say that there is no other solution.

Mrs. Bergeron: I believe that a lot of support is already out there and more is readily available and is not being used because of the option of abortion. You have talked about the terrible situation teenagers find themselves in and, yet, as Elizabeth has pointed out, it is not teenagers who are having the most abortions. They are certainly having their share, but they are not having most abortions.

Senator Stanbury: Do you have any statistics on that?

Mrs. Allsopp: Yes, I have a copy of those statistics here which I can give you.

Senator Stanbury: Perhaps you could table that.

Mrs. Allsopp: Yes.

Senator Teed: Correct me if I am wrong, but I believe the statistics you have are from institutions where abortions are performed. What about the statistics that none of us have access to which relate to the butcher in the street. I hesitate to say it, but my concern would be that teenagers would end up in places that are not equipped as well as these institutions we heard from yesterday to perform abortions. I do not think we have any statistics on that.

Mrs. Bergeron: You are referring to back-street abortions and women dying on the streets. Anything I have read from the United States or from Canada indicates that women have never died in huge numbers from abortions whether legal or illegal. When they did die in larger numbers it was because we had no penicillin or proper emergency procedures.

I think most young people who seek abortions are far more apt to go to a clinic, because they do not feel the social shame that a 25-year old might.

Senator Teed: What about areas where there are no clinics?

Mrs. Bergeron: Teenagers are very resourceful. For example, we assume that drugs are available only in big cities, yet every tiny community has drugs. Having counselled and advised teenagers, I have come to the conclusion that they are pretty honest. I have never heard any of them express any problem with finding a facility to perform an abortion. When they want something they can usually find a way of getting it. They can find the money very easily. To me, \$300 is still a huge amount, but teenagers seem to be able to acquire that amount of money very easily from friends and boyfriends.

Senator Teed: I am sure you are aware that there are areas where abortions are not available for \$300 unless they are per-

[Traduction]

filles souffrir dans les circonstances actuelles. Il faut en l'occurrence instaurer des programmes avant de pouvoir dire qu'il n'y a pas d'autre solution.

Mme Bergeron: Je crois qu'il y a déjà de nombreux services de soutien et que davantage sont disponibles, mais qu'on ne les utilise pas parce qu'il y a la solution de l'avortement. Vous parlez de la terrible situation des adolescentes; pourtant, comme l'a indiqué Elizabeth, ce ne sont pas elles qui ont le plus recours à l'avortement. Elles le subissent certainement pour une part, mais elles ne représentent pas la majorité des avortements.

Le sénateur Stanbury: Avez-vous des données statistiques là-dessus?

Mme Allsopp: Oui, j'en ai une copie que je peux vous donner.

Le sénateur Stanbury: Vous pourriez déposer ce document.

Mme Allsopp: Oui.

Le sénateur Teed: Si j'ai tort, n'hésitez pas à me le dire, mais je crois que ces statistiques sont celles des établissements où sont effectués les avortements. Mais personne ici ne possède celles qui concernent les bouchers clandestins. J'hésite un peu à le dire, mais je crains que les adolescentes n'aboutissent dans des endroits où l'on est moins bien équipé que dans les établissements dont on nous a parlé hier, pour effectuer des avortements. Je ne crois pas que nous ayons de données statistiques là-dessus.

Mme Bergeron: Vous voulez parler des avortements clandestins et des femmes qui meurent dans la rue. Tous les documents américains ou canadiens que j'ai lus montrent qu'il y a assez peu de femmes qui meurent, que ce soit à la suite d'avortements légaux ou illégaux. Lorsqu'elles étaient nombreuses à mourir, c'est parce qu'il n'y avait pas encore la pénicilline ou les systèmes voulus d'intervention d'urgence.

Je crois que la plupart des jeunes qui veulent avorter sont plus susceptibles d'aller dans une clinique parce qu'elles n'ont pas honte socialement, comme ce pourrait être le cas pour une femme de 25 ans.

Le sénateur Teed: Et dans les régions où il n'y a pas de cliniques?

Mme Bergeron: Les adolescentes sont pleines de ressources. Par exemple, nous pensons que l'on ne peut trouver des drogues que dans les grandes villes, or il y en a même dans les petites collectivités. Étant donné que j'ai conseillé des adolescentes, j'en suis arrivée à la conclusion qu'elles sont assez honnêtes. Je n'ai jamais entendu aucune d'entre elles dire qu'elle avait eu un problème pour trouver un endroit où l'on effectue des avortements. Lorsqu'elles veulent quelque chose, elles trouvent généralement le moyen de l'obtenir. Elles trouvent l'argent très facilement. Pour moi, 300\$ constituent encore une somme énorme, mais pour des adolescentes, il semble qu'il soit facile d'obtenir cette somme en s'adressant à des amis et au petit ami.

Le sénateur Teed: Je suis sûr que vous savez qu'il y a des endroits où l'on ne peut obtenir un avortement pour 300\$, sauf

[Text]

formed in a back room where you would not want your 13-, 14-, or 15-year old to end up.

Mrs. Allsopp: I would not want my 12-year old to have an abortion. If she became pregnant it would not be what I had planned for her but I would rejoice. If she chose to kill that baby I would mourn, probably forever. I mourn the baby I lost through a miscarriage. I believe a lot of women are mourning but not sharing that with people.

We tend to forget the fact that men play a part in our relationships. Personally I know of many situations in which it is the boyfriend who puts pressure on the girl to have an abortion because he does not want a lifetime responsibility, although there have been cases in which women have persevered and risked the relationship by having the baby. So we are up against that as well.

Senator DeWare: You mentioned in your remarks that there is a lack of sex education in the schools. Going back to my days on the school board, I can tell you that we tried to introduce a voluntary sex education program and found that many parents did not allow their children to attend those voluntary programs.

When we recommended certain types of contraceptives to the students, some of the students told us that we were saying it was okay for them to have sex provided they protected themselves, which got many of the parents upset. One can understand that, but what the parents were not doing was teaching their children safe sex in the home, or even talking about sex, as well as not allowing the education system to do that.

I realize that since those days things have changed and students are quite free to talk about sex, and that they are getting involved with sex at a much younger age.

You are wrong when you say that the government says that abortion is acceptable. The government is simply trying to find a way to make it medically safe for those who think that an abortion is absolutely necessary, whether that pregnancy came about as a result of rape or is a high-risk pregnancy.

The government is trying to bring about a safe medical environment so that abortions can be obtained when necessary. That is why the government has put this legislation forward. Whether the bill is right or wrong, or whether there should be amendments to it, is another question.

I also take exception to the expression "wholesale slaughter." I have great respect for the medical profession in Canada, although in some instances I realize that there is a risk with abortion on demand in some clinics, but not throughout the entire medical profession.

We all have to search our souls when the time comes to vote on this issue, and it will be difficult to decide which way to vote. As you have said, this is a woman's choice, and a woman must make that decision, a decision which will be difficult for some women to make.

[Traduction]

s'il s'agit d'un avortement clandestin, chose que vous ne souhaiteriez pas pour votre fille de 13, 14 ou 15 ans.

Mme Allsopp: Je ne souhaite pas que ma fille de 12 ans avorte. Si elle tombait enceinte, ce ne serait pas ce que j'avais prévu pour elle, mais je me réjouirais. Si elle décidait de tuer cet enfant, j'en porterais sans doute le deuil éternellement. Je pleure le bébé que j'ai perdu à cause d'une fausse-couche. Je crois que de nombreuses femmes vivent ce chagrin, mais n'en font pas part.

Nous avons tendance à oublier que les hommes jouent un rôle dans nos relations. Je connais personnellement plusieurs cas où c'est le petit ami qui a fait pression sur la fille pour qu'elle avorte parce qu'il ne veut pas avoir une responsabilité à vie, bien que dans certains cas les filles aient persévéré et risqué de compromettre leur relation en ayant le bébé. Nous avons donc aussi ce genre de problème.

Le sénateur DeWare: Vous avez fait remarquer qu'il n'y a pas suffisamment d'éducation sexuelle dans les écoles. Si je pense à l'époque où je faisais partie du conseil scolaire, je peux vous dire que nous avons essayé de mettre en place un programme facultatif d'éducation sexuelle et que nous avons constaté que de nombreux parents ne permettaient pas à leurs enfants de les suivre.

Lorsque nous recommandons certains types de contraceptifs aux élèves, ceux-ci nous ont dit qu'on leur faisait comprendre en fait que c'était bien d'avoir des relations sexuelles du moment qu'on se protégeait, ce qui a inquiété de nombreux parents. Cela est compréhensible, mais ces parents ne parlaient pas à leurs enfants des relations sexuelles sans danger, ne leur parlait même peut-être pas du tout de sexe tout en ne permettant pas au système scolaire de le faire.

Je sais que les choses ont changé depuis et que les élèves se sentent libres de parler de sexe et qu'ils ont même des relations plus jeunes.

Vous avez tort de dire que le gouvernement dit que l'avortement est acceptable. Le gouvernement essaie simplement de trouver un moyen de le rendre médicalement sans danger pour celles qui pensent qu'un avortement est absolument nécessaire, qu'il s'agisse d'une grossesse faisant suite à un viol ou d'une grossesse présentant de gros risques.

Le gouvernement essaie de mettre sur pied un cadre médical sûr pour que l'on puisse obtenir des avortements lorsque c'est nécessaire. C'est pourquoi le gouvernement propose ce texte de loi. Que ce projet de loi soit judicieux ou non, que l'on doive y apporter des amendements, c'est une autre question.

Je m'oppose tout à fait à l'expression «massacre systématique». J'ai beaucoup de respect pour la profession médicale de notre pays, bien que je comprenne que dans certains cas il y a un risque lorsque l'on peut obtenir l'avortement sur demande dans certaines cliniques, mais ce n'est pas le cas pour l'ensemble de la profession médicale.

Il nous faudra tous nous livrer à une introspection lorsque sera venu le temps de voter sur cette question, et il sera difficile de se prononcer. Comme vous l'avez dit, c'est un choix qui revient aux femmes, et c'est elles qui doivent prendre cette décision, laquelle sera difficile pour certaines.

[Text]

Senator Teed was the Minister of Health in the Province of New Brunswick and knows that many parents turn their children out onto the streets and have nothing to do with them. I am sure you are aware of similar situations.

What we are trying to do is find a way to support abortion when it is absolutely necessary.

Ms. Bergeron: With respect, I did not mean to imply that by passing this law abortion will become a wonderful thing. I do not think many women in this country have abortions without giving it serious thought. This is not a frivolous matter. I do believe, however, that law is a teacher, and what society will take from this decision is that abortion is acceptable—not that you personally feel that in your hearts, but that will be the message that goes out to society.

Ms. Allsopp: You mentioned rape. I do not believe that statistics relating to pregnancies as a result of rape are kept in Canada, but they are in Great Britain. We are talking about less than 1 per cent of pregnancies resulting from rape. Hopefully, the law is not going to be based on that.

In that regard I refer you to the seatbelt law in Ontario. There are documented cases where it is better not to wear a seatbelt, but yet we have the seatbelt law for the common good. That law deals with exceptions, as they arise.

Senator Lewis: The bill provides that it is an offence to induce abortion. If it stopped at that, I take it you would be satisfied.

Ms. Bergeron: It would be much better.

Senator Lewis: It goes on to use the word “unless”, and then sets out various exceptions. If the exception were an impossibility, that would achieve the same thing, would it not?

Ms. Bergeron: If all of the exceptions were removed, it would certainly be better.

Senator Lewis: Or were impossible. Suppose the bill said that everyone who induces an abortion commits an offence unless the abortion were performed on the moon.

Ms. Bergeron: You are heading somewhere, but I am not sure where.

Senator Lewis: You would likely be satisfied with that because you would say that it is impossible to perform an abortion on the moon.

Ms. Bergeron: I would be more satisfied.

Senator Lewis: So it really comes down to what the exceptions are.

Ms. Bergeron: One of the flaws with the bill is that it does not state why abortion is wrong. It does not say that the unborn child is a human being from the moment of conception. The law does not make sense because it does not say why abortion is wrong.

Senator Lewis: One could say that about most laws.

[Traduction]

Le sénateur Teed a été ministre de la Santé de la province du Nouveau-Brunswick et il sait que de nombreux parents mettent leurs enfants à la rue et ne veulent plus rien savoir d'eux. Je suis sûr qu'il connaît des cas semblables.

Ce que nous essayons de faire, c'est de trouver le moyen de favoriser l'avortement lorsqu'il est absolument nécessaire.

Mme Bergeron: Si vous le permettez, je préciserai que je n'ai pas voulu laisser entendre qu'en adoptant ce projet de loi, l'avortement deviendrait une chose extraordinaire. Je ne crois pas que beaucoup de femmes dans notre pays choisissent d'avorter sans y avoir réfléchi sérieusement. Ce n'est pas une question que l'on peut prendre à la légère. Je crois cependant qu'il y a un enseignement à tirer de la loi, et la société déduira de cette décision que l'avortement est acceptable—non pas que ce soit ce que vous ressentiez personnellement au fond de votre cœur—mais ce sera le message qui sera transmis à la société.

Mme Allsopp: Vous avez parlé de viol. Je ne crois pas qu'on ait des statistiques sur les grossesses résultant de viols au Canada, mais c'est le cas en Grande-Bretagne. Il n'y a que 1 p. 100 de grossesses dues à des viols. Il faut espérer que la loi ne va pas s'appuyer sur ce fait.

À cet égard, je vous renvoie à la législation ontarienne concernant les ceintures de sécurité. Il a été prouvé dans certains cas qu'il valait mieux ne pas porter la ceinture de sécurité, pourtant nous avons instauré cette loi pour le bien de tous. La loi prévoit des exceptions, au fur et à mesure qu'elles se présentent.

Le sénateur Lewis: Selon ce projet de loi, déclencher un avortement constitue une infraction. Si l'on en restait là, j'imagine que vous seriez satisfaite.

Mme Bergeron: Ce serait beaucoup mieux.

Le sénateur Lewis: On dit ensuite «sauf si», et on cite plusieurs exceptions. Si l'exception constituait une impossibilité, est-ce que cela n'aurait pas le même résultat?

Mme Bergeron: Si on supprimait toutes les exceptions, ce serait certainement mieux.

Le sénateur Lewis: Ou si toutes les exceptions étaient impossibles. Supposons que le projet de loi stipule que toute personne qui déclenche un avortement commet une infraction sauf si l'avortement est effectué sur la lune.

Mme Bergeron: Vous voulez certainement en venir à quelque chose, mais je ne sais pas à quoi.

Le sénateur Lewis: Cela vous donnerait satisfaction puisque vous pourriez dire que c'est impossible de réaliser un avortement sur la lune.

Mme Bergeron: Cela me donnerait d'avantage satisfaction.

Le sénateur Lewis: Cela revient donc à dire quelles sont les exceptions.

Mme Bergeron: L'un des défauts du projet de loi est qu'il ne précise pas pourquoi l'avortement est quelque chose de mal. On ne dit pas que l'enfant à naître est un être humain dès le moment de sa conception. Cette loi n'est pas logique parce qu'elle n'indique pas pourquoi l'avortement est répréhensible.

Le sénateur Lewis: On pourrait le dire de beaucoup de lois.

[Text]

Senator Neiman: Mr. Chairman, I simply wish to comment on the views of the witnesses. The witnesses must realize that we are here as legislators. My view is that we pass far too many laws at every level of government. Legislators pass laws in response to what they perceive to be society's demands. We are not a moral force; we are not judges; we are not dictating what society should believe. Therefore, I think the witnesses are misunderstanding our duty. It is not up to us to say that something is moral or immoral. We cannot say that society must do something because we, as legislators, think that is right. We are here to reflect what we perceive to be society's view of what should be enacted into law as a sanction because it regards that particular matter as being a serious one.

This attempt simply reflects the dichotomy, if you will, in the dilemma of our thinking about abortion today. There is no clear consensus across Canadian society respecting how one should treat abortion, at least not an overwhelming one. I say that because we have heard strongly-held views on both sides.

We, as legislators, are trying to synthesize what we believe to be the majority view. We are not dictating in that sense.

I think you are going to wait a long time if you think the Government of Canada is going to start drafting laws on a moral plain and tell society what it should think about things, and whether society should regard a fetus as being a human being from the moment of conception. That is not the job of legislators; that is society's job, your job and my job, as individuals. We must let our governments know what we believe and how we believe certain matters should be treated. That is precisely why we are finding this very difficult.

Ms. Bergeron: I do understand your dilemma and that you are a legislator and I am an educator.

Senator Neiman: And an educator is very important in this case.

Ms. Bergeron: Yes, but I beg to differ with one point, which is that a great many of our laws legislate morality. Our laws against theft and murder legislate against morality.

Senator Neiman: That is because society has told us that we do not want theft or murder. Society has given us a clear message in that regard.

Ms. Bergeron: So if we can convince society to give you the message that we do not want abortion, you will pass the law?

The Chairman: Yes.

Senator Neiman: That will make our decision much easier.

Ms. Bergeron: Perhaps there is an indication that our society unfortunately is not ready for a law, because of the divergence of opinions.

Senator Neiman: That could be.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, j'aimerais simplement faire une petite remarque sur l'opinion des témoins. Les témoins doivent savoir que nous sommes ici en tant que législateurs. J'estime que nous adoptons beaucoup trop de lois dans tous les ordres de gouvernement. Les législateurs adoptent des lois en fonction de ce qui leur semble être les demandes de la société. Nous constituons une force morale. Nous ne sommes pas des juges. Nous ne dictons pas à la société ce qu'elle doit croire. En conséquence, je pense que les témoins ne comprennent pas notre rôle. Ce n'est pas à nous qu'il revient de dire que quelque chose est moral ou immoral. Nous ne pouvons pas dire que la société doit faire quelque chose parce que nous, en tant que législateurs, pensons que c'est une bonne chose. Nous sommes ici pour traduire dans les faits ce qui nous semble être l'opinion de la société sur la sanction à prévoir dans la législation parce qu'elle considère que ce sujet est très grave.

Cette tentative reflète simplement la dichotomie, si l'on veut, de notre opinion au sujet de l'avortement en ce moment. Nous faisons face à un dilemme puisque la société canadienne n'a pas réussi à parvenir à un consensus sur la façon dont on devrait traiter l'avortement, puisque les deux côtés ont des convictions profondément enracinées.

À titre de législateurs, nous essayons de synthétiser ce qui nous apparaît être le point de vue de la majorité. En ce sens, nous ne dictons pas notre opinion.

Il faudra attendre longtemps avant que le gouvernement fédéral commence à rédiger des lois à portée morale pour dicter à la société ce qu'elle devrait penser. Le gouvernement ne va pas décider si, pour la société, le fœtus est un être humain dès la conception. Ce n'est pas le travail du législateur. C'est une responsabilité sociale. C'est à nous tous d'agir à titre personnel. Nous devons dire à nos gouvernements ce que nous croyons et comment il faudrait traiter certaines questions. C'est précisément pour cela que cet exercice est aussi difficile.

Mme Bergeron: Je comprends votre dilemme et je sais que vous êtes un législateur et moi, une éducatrice.

Le sénateur Neiman: Mais une éducatrice très importante en l'occurrence.

Mme Bergeron: Je me permets de ne pas partager tout à fait votre avis puisque bon nombre de nos lois concernent les mœurs. Celles contre le vol et le meurtre sont du domaine moral.

Le sénateur Neiman: C'est parce que la société nous dit qu'elle est contre le vol et le meurtre. La société a été très claire à ce sujet.

Mme Bergeron: Si nous pouvons convaincre la société de vous transmettre le message qu'elle est contre l'avortement, allez-vous adopter la loi?

Le président: Oui.

Le sénateur Neiman: Cela facilitera certes notre décision.

Mme Bergeron: Il semble que notre société ne soit malheureusement pas prête à une loi sur l'avortement étant donné les divergences d'opinion.

Le sénateur Neiman: C'est possible.

[Text]

Ms. Bergeron: But I am an optimist; the Berlin Wall did come down.

Senator Fairbairn: The discussion this morning has really probed the underlying dilemma and tremendous anxiety respecting this issue. If I understood the witnesses correctly, they are not really seeking a changed law respecting abortion, but a law that would protect the right to life of the unborn.

Ms. Bergeron: That is absolutely correct.

Senator Fairbairn: So when you say that you do not want to see this bill enacted into law because it is flawed, you are fundamentally arguing for another law entirely, not one that would stop, as Senator Lewis has said, at a certain point.

Ms. Bergeron: That is why I told him that I would be more satisfied.

Senator Fairbairn: Your interest is in a law that would be devised to protect the right to life of the unborn.

Ms. Bergeron: Yes.

Senator Fairbairn: I wanted to clarify that. To get back to your point regarding education, and the fact that, according to your statistical evidence on birth control, it is not working with young people, you say that perhaps we should educate the young regarding chastity and contraception. I think in this day and age that might be difficult.

Education on contraception does not seem to be accepted. The points you have made are the cause of that. Efforts to increase education are stymied from the start because, with the best will in the world on the part of educators, they are running amok with parents, churches and others saying they do not support them. That is the fundamental problem and that is doing considerable harm to the young people we are trying to reach.

In this age of communications and technology it has to be a real challenge to find a way of getting that message into the minds of young people, because some of the other messages have worked, to a degree, whether those messages related to smoking, abuse of drugs, or whatever.

There is an impetus in public policy to use the flexibility and tremendous capacity of the state to help change the atmosphere in which women and children live and prosper and survive in this country.

We are now are into a recession and we have almost one million Canadian children living in poverty. This is all part of the case. This is not a matter of a law, but a matter of attitude.

One gets discouraged sometimes, but this is an area in which we have to work constantly. We have to get to the heart of the issue.

The Chairman: Thank you both very much.

Mrs. Bergeron: Thank you for the opportunity to address the committee.

The Chairman: Honourable senators, our next witnesses are representatives of the National Action Committee on the Sta-

[Traduction]

Mme Bergeron: Mais je suis d'un naturel optimiste; après tout, le mur de Berlin a fini par s'écrouler.

La sénatrice Fairbairn: La discussion ce matin fouille vraiment le dilemme sous-jacent et l'anxiété terrible que soulève la question. Si j'ai bien compris, les témoins ne veulent pas vraiment une nouvelle loi sur l'avortement, mais plutôt une loi qui protégerait le droit à la vie de l'enfant à naître.

Mme Bergeron: C'est tout à fait exact.

La sénatrice Fairbairn: Donc, quand vous dites être contre l'adoption de ce projet de loi parce qu'il est mauvais, vous préconisez en fait la rédaction d'une toute autre loi qui n'aurait pas de limite, comme l'a dit le sénateur Lewis.

Mme Bergeron: C'est pourquoi je lui ai dit que je serais alors plus satisfaite.

La sénatrice Fairbairn: Ce qui vous intéresse, c'est une loi qui aurait pour objet de protéger le droit à la vie de l'enfant à naître.

Mme Bergeron: En effet.

La sénatrice Fairbairn: Je voulais que ce soit précisé. Pour en revenir à vos remarques sur l'éducation, d'après vos statistiques sur la contraception, les efforts d'éducation en ce sens n'ont pas beaucoup de succès chez les jeunes et vous croyez donc qu'il vaudrait sans doute mieux leur enseigner la chasteté autant que la contraception. Je crois que ce serait difficile à notre époque.

Les jeunes ne semblent pas réceptifs à l'information sur la contraception. C'est la réalité. Les efforts d'éducation sont tués dans l'œuf. Malgré toute la meilleure volonté du monde, les éducateurs se heurtent aux parents, aux églises et à tous les autres qui déclarent ne pas les appuyer pour les raisons que vous avez données. Voilà le problème fondamental et c'est ce qui nuit tant aux jeunes que nous essayons de rejoindre.

En cette ère de communication et de technologie, trouver le moyen de transmettre ce message aux jeunes représente tout un défi. Pourtant, on a réussi à leur en transmettre d'autres, notamment sur les cigarettes, sur l'usage des drogues, etc.

La politique gouvernementale cherche activement à exploiter la souplesse et l'incroyable capacité de l'État pour aider à transformer l'atmosphère dans laquelle les femmes et les enfants doivent vivre, prospérer et survivre au pays.

Nous nous trouvons actuellement en période de récession et près d'un million de petits Canadiens vivent dans la pauvreté. Voilà un autre élément du problème. Ce n'est pas simplement une question de loi, c'est aussi une question d'attitude.

On se décourage parfois, mais voilà un secteur dans lequel il ne faut jamais cesser de travailler. Nous devons aller jusqu'au cœur du problème.

Le président: Je vous remercie beaucoup toutes les deux.

Mme Bergeron: Merci de nous avoir permis de parler au comité.

Le président: Honorables sénateurs, les témoins suivants représentent le Comité canadien d'action sur le statut de la

[Text]

tus of Women, Ms. Judith Rebick and Ms. Janet Conway. I would ask Ms. Rebick to introduce the panel of witnesses.

Ms. Judy Rebick, President, National Action Committee on the Status of Women: Thank you, honourable senators. We are happy to be here this morning. I would like to introduce our delegation. Seated to my left is Huguette Léger, our parliamentary liaison. Seated to my right is Janet Conway, the Co-Chairman of the Reproductive Choice Committee. Seated to her right is Jill Le Clair, who represents the Ad Hoc Committee on Reproductive Choice. They have an international message to bring to you and were unable to get on the list of witnesses themselves.

We will summarize our brief and will be happy to answer any questions senators might have.

The position of the National Action Committee on the Status of Women on abortion is quite clear. NAC is Canada's largest feminist organization. It represents some 500 member groups of great diversity, from church women's groups to women's centres to women's committees of unions.

We believe that a woman's right to choose abortion is a fundamental right, that it is a matter of choice. We believe it is a right fundamental to women's equality and that it is charter protected. We are opposed in principle to the criminalization of abortion. We believe it to be a health matter that should be an individual decision for women in consultation with their doctors. We think the government has a responsibility to ensure access to abortion through the Canada Health Act as a health service and that not to do so is discriminatory against women. We believe that a fetus is part of a woman's body and that it is not possible to separate, therefore, the rights of the woman and the interests of the fetus.

However, we are not going to argue this position here today. We think it is well known. We have provided you with the brief we presented to the House of Commons. We have argued many times, both before Parliament and in public.

Instead, what we will argue is that Bill C-43 fails in its own terms, that the effect of the bill, which has become clear since its passage by the House of Commons, is to contradict this government's stated intention in drafting the bill, and that therefore it is your constitutional duty as senators, whatever your party affiliation, to point out to the government that the bill will not do what it says it does. As the body of sober second thought, it seems to me that on Bill C-43 there is no more appropriate time than now for you to exercise your constitutional duty and point out to the government that since its passage in the House of Commons it has become clear—and you will receive documentation from us today and from many others, including, most importantly, the Canadian Medical Association, the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada—that the effect of Bill C-43 contradicts its stated intention.

I will go briefly over our arguments. I will read from the government's own material, its guiding principles. This is taken from the Minister of Justice, who stated that the guiding

[Traduction]

femme, mesdames Judith Rebick et Janet Conway. Je vais demander à M^{me} Rebick de présenter le groupe des témoins.

Mme Judy Rebick, présidente, Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Merci, honorables sénateurs. Nous sommes heureuses d'être ici ce matin. Permettez-moi de vous présenter notre délégation. Assise à ma gauche, il y a Huguette Léger, notre agent de liaison avec le Parlement. Assise à ma droite, Janet Conway, coprésidente du *Reproductive Choice Committee*. Assise à sa droite, il y a Jill Le Clair, qui représente le *Ad Hoc Committee on Reproductive Choice*. Elles ont un message international à vous transmettre, mais elles n'ont pas pu se faire inscrire sur la liste des témoins.

Nous allons résumer notre mémoire et répondrons avec plaisir à toutes les questions des sénateurs.

Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme a une position très claire sur l'avortement. Le CCA est l'organisation féministe la plus importante au Canada. Il représente quelque 500 groupements très variés, depuis les associations féminines des églises jusqu'aux centres des femmes en passant par les comités de femmes des syndicats.

Nous croyons que le droit de la femme à opter pour l'avortement est un droit fondamental, que le choix doit lui appartenir. Nous croyons que c'est un droit fondamental pour l'égalité des femmes et qu'il est protégé par la Charte. Nous nous opposons en principe à la criminalisation de l'avortement. Nous croyons que c'est un problème de santé entièrement du ressort de la femme, en consultation avec son médecin. Selon nous, le gouvernement a la responsabilité de garantir l'accès à l'avortement par l'entremise de la Loi canadienne sur la santé puisqu'il s'agit d'un service de santé. Omettre de le faire est discriminatoire à l'endroit des femmes. Nous croyons que le fœtus fait partie du corps de la femme et qu'il est donc impossible de distinguer les droits de la femme des droits du fœtus.

Nous n'allons toutefois pas répéter nos arguments ici aujourd'hui puisqu'on les connaît bien. Nous vous avons remis le mémoire que nous avons présenté à la Chambre des communes. Nous avons souvent exposé notre position, aussi bien devant le Parlement qu'en public.

Nous préférons soutenir ici que le projet de loi C-43 se fait échec à lui-même puisqu'il est devenu évident, depuis son adoption par la Chambre des communes, qu'il aura pour effet d'aller à l'encontre des intentions déclarées du gouvernement à son sujet. Par conséquent, votre devoir constitutionnel à titre de sénateurs, quelle que soit votre allégeance politique, c'est de faire remarquer au gouvernement que le projet de loi n'atteindra pas les buts énoncés. Vous êtes la Chambre de réflexion et il me paraît tout à fait opportun que vous fassiez votre devoir constitutionnel et signaliez au gouvernement que, depuis l'adoption du projet de loi C-43 par la Chambre des communes, il est devenu évident que son effet ne correspond pas à l'objet énoncé. Comme bien d'autres, y compris surtout l'Association médicale canadienne et la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada, nous allons vous fournir des documents à cet effet.

Je vais revenir rapidement sur nos arguments. Je vais vous lire un extrait des principes directeurs qu'a énoncés la ministre de la Justice elle-même. Le projet de loi C-43, selon ce docu-

[Text]

principles in formulating Bill C-43 are: balancing women's constitutional rights with society's interest in the fetus; ensuring that reasonable availability of abortion services is not denied by the law, and ensuring that all abortions are performed by qualified medical practitioners for reasons of health.

On the first principle, balancing women's rights with society's interest in the fetus, as I told you, we oppose that in principle. But in studying the government's material, we assume that what it tried to do to achieve this principle was to restrict the criteria under which a doctor could form the opinion that a woman's health was at stake. However, my colleagues will show you that the basis on which women will be permitted abortions under this bill has nothing to do with the criteria outlined by the bill but, rather, will be on the basis of whether a woman can find a doctor who is still performing abortions, given the number of doctors who will refuse to perform abortions under this bill. So, instead of restricting access on the basis of the criteria outlined by the bill, access is restricted on the basis of where the woman lives in the country, whether she is rich or poor, whether she speaks English very well, or whether she is socially isolated and can find the right connections to locate the doctors who are willing to perform abortions. Therefore, the effect of the bill contradicts that stated objective.

As to the second stated objective on the availability of abortion services, I think there has been a tremendous amount of evidence—and you will hear more—that Bill C-43 will significantly and massively reduce access to abortion services in this country in a way much more severe than the previous abortion law that was struck down by the Supreme Court. But one thing that has not been pointed out to you is that there has been a recent legal decision that in fact contradicts one of the major arguments that the justice minister has made for her law. She has said over and over again, as did the previous justice minister, that the reason why it is necessary to have a law on abortion is to ensure that the provinces cannot pass laws restricting access to abortion.

The justice minister has argued that the federal government must pass a criminal law to take up the field, so to speak, so that the provinces cannot move into that field and restrict access to abortions themselves. However, in the October 19, 1990 decision of Judge Joseph Kennedy in favour of Dr. Henry Morgentaler in Nova Scotia, it is stated quite clearly that today, in October 1990, when there is no abortion law on the books, the provinces do not have the right to restrict access to abortion because legislation in matters of abortion is in the federal sphere, whether or not a law is enacted. My colleagues will go into that in more detail.

Finally, as to the principle of ensuring that all abortions are performed by qualified medical practitioners for reasons of health, over the last 20 years in Canada we have not had the problem of back street abortions. This law is creating the problem of back street abortions. This law will so seriously restrict access to abortion that women will be forced to seek back street abortions or even to self-abort, risking their health and their lives.

[Traduction]

ment, chercherait à mettre en équilibre les droits constitutionnels de la femme et la protection du fœtus; à ne pas nuire à la disponibilité relative des services d'avortement et à assurer que ce sont des médecins qualifiés qui pratiquent tous les avortements pour des raisons médicales.

Pour ce qui est de l'équilibre entre les droits de la femme et la protection du fœtus, je vous l'ai déjà dit, nous nous y opposons en principe. Après avoir étudié la documentation gouvernementale, nous en déduisons qu'on a tenté d'imposer ces principes en restreignant les critères selon lesquels le médecin doit décider si la santé d'une femme est en péril. Cependant, comme vous le montreront mes collègues, les femmes obtiendront un avortement non pas selon les critères énoncés dans le projet de loi, mais plutôt simplement si elles arrivent à trouver un médecin qui pratique encore l'intervention puisque advenant l'adoption du projet de loi, bon nombre d'entre eux refuseront dorénavant d'en effectuer. Autrement dit, ce ne sont pas les conditions plus sévères qui limiteront l'accès à l'avortement, mais plutôt le lieu de résidence de la femme, ses conditions socio-économiques, sa connaissance de l'anglais et sa capacité à trouver des contacts qui sauront lui indiquer les médecins pratiquant encore des avortements. L'effet du projet de loi contredit l'objectif énoncé.

Pour ce qui est de la disponibilité des services d'avortement, un nombre considérable de témoins—et ce n'est pas fini—ont affirmé que le projet de loi C-43 limiterait sensiblement et massivement l'accès aux services d'avortement; la situation sera pire qu'à l'époque de l'ancienne loi sur l'avortement déclarée invalide par la Cour suprême. Il y a autre chose qu'on a omis de vous signaler. Une décision récente des tribunaux vient contredire l'un des principaux arguments avancés par la ministre de la Justice pour défendre son projet de loi. Elle a dit et répété, tout comme le ministre précédant, qu'il fallait une loi sur l'avortement afin que les gouvernements provinciaux ne puissent pas adopter des lois restreignant l'accès à ce service.

La ministre de la Justice a avancé que le gouvernement fédéral devait ajouter un Code criminel des dispositions qui empêcheraient les gouvernements provinciaux de restreindre eux-mêmes l'accès à l'avortement. Toutefois, dans une décision rendue le 19 octobre 1990 en faveur du docteur Henry Morgentaler, en Nouvelle-Écosse, le juge Joseph Kennedy a clairement affirmé qu'à cette date, même si aucune loi sur l'avortement n'est en vigueur, les gouvernements provinciaux n'ont pas le droit de limiter l'accès à l'avortement parce qu'il s'agit d'un domaine de compétence fédérale. Mes collègues vous expliqueront cela en détail.

Enfin, pour ce qui est de s'assurer que tous les avortements soient pratiqués par des médecins qualifiés, pour des raisons médicales, il n'y a plus d'avortements clandestins au Canada depuis 20 ans. C'est ce projet de loi qui va faire réapparaître les faiseuses d'anges. L'accès à l'avortement sera si restreint que les femmes seront obligées d'avoir recours aux faiseuses d'anges ou même de s'avorter elles-mêmes, au péril de leur santé et de leur vie.

[Text]

Moreover, it is not necessary to have a criminal law to make sure that only qualified medical practitioners perform an abortion. Section 45 of the Criminal Code states clearly that only qualified medical practitioners can perform surgical procedures. Every province has health guidelines stating the same thing. There is no necessity for criminal legislation to ensure that someone without medical qualifications performing an abortion can be criminally charged. That is already on the books. It already exists. We have such a charge in Ontario, which my colleague will outline to you.

My colleagues will fill in the arguments, but the argument we are making to you is that in its own terms, with which we do not agree, the bill fails. The effect of the bill is to contradict its stated intention. Therefore, it is a bad law, it is an unjust law, and it is an unfair law. To prevent the legal chaos that will result if such a terrible law is passed because the present government is either too proud or too arrogant to look at the evidence, you as senators can convince Justice Minister Campbell, when she speaks to you on Friday, to withdraw the bill; or, failing that, you can defeat the bill, as is your constitutional duty.

Ms. Léger will now outline to you the problems of access.

Madame Huguette Léger, liaisons parlementaires, Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Honorables sénateurs, j'aimerais reprendre ce que ma collègue a déjà démontré. Il semblerait qu'un des objectifs de ce projet de loi, au début, c'était celui du principe de l'accès à l'avortement. Cette loi pourrait assurer un accès à l'avortement.

Par contre, beaucoup d'incidents se sont produits et qui nous indiquent clairement que ce ne serait pas le cas. Je vais vous citer brièvement ce qui s'est passé.

On sait qu'au mois de mai 1990, trois médecins de Winnipeg ont indiqué qu'ils n'offriraient plus des services d'avortement. Au mois de juin, encore, sept médecins de l'hôpital Lougheed de Calgary ont déclaré que les services d'avortement cesseraient au mois de juin.

Au Québec, la province la plus libérale en terme d'accès à l'avortement, la Corporation professionnelle des médecins du Québec prévoit que 50 p. cent des services d'avortement cesseront si ce projet de loi est adopté. Encore une fois, un médecin à l'hôpital Victoria de Halifax a annoncé que, lui aussi, cesserait d'offrir ces services si le projet de loi était adopté.

Au mois d'octobre 1986, la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada a aussi révélé que 275 de leurs médecins, 59 p. cent de leurs membres, cesseraient aussi d'offrir les services à l'avortement.

On voit, depuis que le projet de loi a été introduit, que les médecins du Canada sont sérieusement préoccupés par la question et qu'ils continuent de nous le dire. Jusqu'à ce jour, le CMA nous le répète. Madame le ministre Campbell a pris tout l'été pour essayer de convaincre les médecins du Canada que ce projet de loi ne serait pas une menace pour les médecins qui veulent offrir des services à l'avortement.

On voit que ce n'est pas le cas.

[Traduction]

En outre, il n'est pas nécessaire d'ajouter des dispositions au Code criminel pour garantir que seuls des médecins qualifiés pratiquent les avortements puisque l'article 45 du Code prévoit sans équivoque que seuls des médecins peuvent pratiquer des interventions chirurgicales. Toutes les provinces ont également des directives à cet effet. Il est inutile que la législation pénale précise que toute personne pratiquant un avortement sans être médecin s'expose à des poursuites au criminel. C'est déjà prévu. D'ailleurs, de telles accusations ont déjà été portées en Ontario comme vous l'expliquera ma collègue.

Mes collègues vont étoffer nos arguments, mais je dirais que le projet de loi n'atteindra pas les objectifs visés, que nous n'admettons pas d'ailleurs. L'effet du projet de loi ira à l'encontre de son objet. C'est une loi mauvaise et injuste. Si cet terrible loi était adoptée parce que le gouvernement actuel est trop fier ou trop arrogant pour se rendre à l'évidence, il en résulterait un chaos juridique que vous pouvez prévenir en convaincant la ministre de la Justice, M^{me} Campbell, de retirer le projet de loi quand elle viendra vous rencontrer vendredi. Sinon, en tant que sénateurs, vous pourrez le rejeter comme c'est votre devoir constitutionnel.

M^{me} Léger va maintenant vous exposer les problèmes d'accès.

Ms. Huguette Léger, Parliamentary Liaison, National Action Committee on the Status of Women: Honourable senators, I would like to return to what my colleague has already demonstrated. It would seem that one of the original objectives of this bill was the principle of access to abortion. This bill could guarantee access to abortion.

However, many incidents have occurred which clearly indicate to us that this will not be the case. I am going to tell you briefly what has happened.

As you know, in May 1990, three Winnipeg doctors said they would no longer provide abortion services. In June, seven more doctors from the Lougheed Hospital in Calgary said that abortion services would stop in that month.

In Quebec, the most liberal province as far as access to abortion is concerned, the Corporation professionnelle des médecins du Québec predicts that 50 per cent of abortion services will stop if this bill is passed. In addition, a doctor at the Victoria General Hospital in Halifax announced that he too would stop providing such services if the bill were passed.

In October 1986, the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada also revealed that 275 of its doctors, 59 per cent of its members, would also stop providing abortion services.

We see that Canada's doctors have been seriously concerned with the question since the bill was introduced, and they're continuing to tell us so. The CMA is still telling us so to this day. The Minister of Justice, Ms. Campbell, spent the whole summer trying to convince Canadian doctors that the bill would not be a threat for doctors who wanted to provide abortion services.

We see now that they remain unconvinced.

[Text]

C'est un peu cette frustration que nous avons lorsque nous regardons ces statistiques. Cela est très clair lorsque les médecins continuent de nous dire qu'ils vont cesser d'offrir les services à l'avortement. Ces services sont principalement dans les milieux urbains. Les services vont cesser dans le milieu urbain. Ceci veut dire qu'il va être encore plus difficile d'avoir le service dans les régions les plus éloignées.

Il faut aussi tenir compte du fait que madame le ministre nous a dit qu'elle serait prête à retirer ce projet de loi si elle n'était pas arrivée à convaincre les médecins qu'il n'y avait pas de menace pour eux. Il est très évident, encore, qu'elle ne les a pas convaincus. Je crois qu'il revient au ministre ou au gouvernement de retirer ce projet de loi. Il n'est pas trop tard. Il n'est jamais trop tard d'avouer que, peut-être, c'est un projet de loi, qui, à la lumière de toute évidence, n'est pas un bon projet de loi.

Ms. Janet Conway, Chairman of the Reproductive Choice Committee, National Action Committee on the Status of Women: Honourable senators, almost one year ago to the day we appeared before the House of Commons committee studying this law. At the time we outlined our very serious concerns about what the effect of the law would be on the lives and health of Canadian women. At the time we were accused by many quarters of being overly dramatic. Well, exactly two weeks after the law was voted on and passed at third reading in the House of Commons, a 20-year-old woman died in Toronto. That is the city where access to abortion is the best in the country, where access to information about birth control and abortion services is the best in the country, and this woman died.

The Minister of Justice at that time reacted to our outrage and upset over this incident. She dismissed it by saying that the law was not yet law and that the woman simply did not know the law.

The fact of the matter is that this law makes abortion illegal for any healthy woman seeking that service in Canada, and that young woman reflects most young women in the country who now think that abortion is illegal, even though the law has not yet been proclaimed. The fact of the matter is that abortion is increasingly inaccessible. Socially isolated women, immigrant women, women who do not speak English well, women who do not have access to good legal counsel about how they can slip around the law, and women who do not have access to those in the medical profession who are willing to risk prosecution under the law cannot get abortions. This woman was so desperate that she self-administered and died. This is a real case scenario under this law. This is a real case scenario for any woman in Canada seeking an abortion under this law, especially for those women who are particularly vulnerable.

The other point I would like to elaborate on is the Nova Scotia decision. In his decision, Judge Kennedy pointed out that historically in Canada abortion has been dealt with under the Criminal Code, and that is the jurisdiction of the federal Parliament. He also pointed out that the federal Parliament has the power, not only to decide what is criminal, but to

[Traduction]

This is the kind of frustration we experience when we look at the statistics. It's very clear when doctors continue to tell us that they're going to stop providing abortion services. These services are mainly provided in urban areas. Those services are going to stop in urban areas. That means it will be even harder to find services in the more isolated regions.

You also have to take into account the fact that the minister told us she would be prepared to withdraw the bill if she were unable to convince doctors that there was no threat to them. Once again, it is very obvious that she did not convince them of that. I believe it is now up to the government or to the minister to withdraw this bill. It's not too late. It's never too late to admit that this is perhaps a bill which, in the light of all the evidence, is not a good bill.

Mme Janet Conway, présidente du Reproductive Choice Committee, du Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Honorables sénateurs, il y a un an, presque jour pour jour, nous comparaissons devant le comité de la Chambre des communes qui étudiait ce projet de loi. Nous avions alors exposé nos craintes très réelles quant à l'effet que la loi aurait sur la vie et la santé des Canadiennes. De nombreuses personnes nous ont alors taxées d'exagération. Eh bien, exactement deux semaines après l'adoption du projet de loi en troisième lecture à la Chambre des communes, une femme de 20 ans est morte à Toronto.

C'est pourtant dans cette ville que l'avortement est le plus accessible au Canada, que l'information sur les méthodes contraceptives et les services d'avortement est le plus facile à obtenir.

En réalité, cette loi rend l'avortement illégal pour toute femme en bonne santé qui voudrait en obtenir un au Canada et cette jeune femme ressemblait à toutes les autres qui croient maintenant que l'avortement est illégal, même si la loi n'a pas encore été proclamée. La réalité, c'est que l'avortement est de plus en plus difficile à obtenir. Les femmes socialement aliénées, toutes les femmes coupées de la société, les immigrantes, celles qui ne parlent pas bien l'anglais, celles qui ne connaissent pas de bons avocats pouvant leur montrer comment contourner la loi, et celles qui ne savent pas quels médecins sont prêts à s'exposer à des poursuites en vertu de la loi ne peuvent pas obtenir d'avortement. Cette femme était si désespérée qu'elle a tenté de s'avorter elle-même et elle en est morte. Voilà un exemple vécu de ce qui se produira suite à l'adoption de la loi. C'est l'histoire réelle de toutes les femmes qui voudront se faire avorter au Canada, surtout de celles qui sont particulièrement vulnérables.

Je voudrais aussi vous donner des détails sur l'arrêt du tribunal de Nouvelle-Écosse. Dans sa décision, le juge Kennedy fait remarquer qu'au Canada l'avortement a toujours été traité dans le Code criminel, un domaine de compétence fédérale. Il a également souligné que le Parlement fédéral avait le pouvoir non seulement de décider de ce qui est criminel, mais aussi de

[Text]

decide what is not criminal by not including such things as abortion in the Criminal Code. Therefore, he ruled that the attempts of the Government of Nova Scotia to limit access to abortion under provincial jurisdiction was outside its jurisdiction; that even though there was not criminal law on abortion in the Criminal Code at this time the provincial government still did not have the power to legislate on abortion. This underlines the major argument that the Minister of Justice has used to the women's movement that a criminal law is necessary to ensure access to abortion across the country. We do not need a criminal law, and this judicial decision supports that.

Ms. Jill Le Clair, Ad Hoc Committee on Reproductive Choice: Mr. Chairman, I am here as a member of the Ad Hoc Committee for Reproductive Choice. This committee was formed at the First World Summit "Woman and the Many Dimensions of Power", which was held in Montreal in June, 1990. This conference was held just after the passage of Bill C-43 in the House of Commons. The mood at the conference was one of disbelief and anger. Many women felt that we must express this concern and anger. As a consequence, the 741 women who attended the conference signed a petition. They felt they had to do something to express to the Senate this concern about the bill. These were Canadian women from across the country, plus women from the United States, Algeria, West Germany, The Netherlands, Morocco, Madagascar, France, Rwanda, Tunisia, Nigeria, England, Uruguay, Venezuela, Malaysia, The Ivory Coast, Uganda, Argentina, Norway, Hungary, Australia, Italy, Ireland, Greece—and the list goes on. What these participants in the First World Summit wanted to ensure came before the Senate, especially before this committee, was the position that Canadian women, supported by women from all over the world, underline the fundamental right of women to control their own bodies, which includes the right to choose an abortion. These participants were outraged to hear that in the Canadian House of Commons a bill was approved that would remove this fundamental right. Therefore, they strongly urged the Canadian Senate to reject this legislation and to acknowledge a woman's right to choose.

I thought it was particularly important that the committee hear that many women from all around the world have looked to Canada for its leadership in many areas of civil and human rights. They were shocked and dismayed, and some of them really did not believe it, when they heard this legislation was going forward, because they had looked to Canada in its leading role. A number of women who had come from Europe returned home and put forward a motion to the European Parliament. This motion is contained on the third page of the brief and it states in part:

We, women members of the European Parliament, express our solidarity with your efforts to prevent the passing of Law C. 43, so that Canadian women should keep their right to freedom of choice.

These women felt it was extremely important that you understand that Canadian women and also women all around

[Traduction]

décider de ce qui ne l'est pas en ne faisant pas mention de l'avortement dans le Code criminel. Il a donc décidé que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse n'avait pas le pouvoir de tenter ainsi de limiter l'accès à l'avortement en adoptant une loi provinciale à cet effet. Selon le juge, le fait qu'aucune disposition du Code criminel ne concerne l'avortement ne donne pas au gouvernement provincial le pouvoir de légiférer en la matière. Voilà qui renvoie au principal argument que la ministre de la Justice a servi au mouvement féministe, c'est-à-dire qu'il faut une loi criminelle pour garantir l'accès à l'avortement partout au pays. Nous n'avons pas besoin d'une telle loi comme le prouve ce jugement.

Mme Jill Le Clair, Ad Hoc Committee on Reproductive Choice: Monsieur le président, je suis ici à titre de membre du *Ad Hoc Committee on Reproductive Choice*, formé lors du Premier sommet mondial «La femme et les nombreuses facettes du pouvoir», qui a eu lieu à Montréal, en juin 1990. C'était tout juste après l'adoption du Bill C-43 par la Chambre des communes. À la conférence, on a réagi avec incrédulité et colère. Bien des femmes voulaient que nous exprimions ces sentiments. C'est pourquoi les 741 femmes qui ont assisté à la conférence ont signé une pétition. Elles voulaient absolument faire quelque chose pour transmettre leur inquiétude au Sénat. Il y avait là des Canadiennes des quatre coins du pays et des femmes des pays suivants: les États-Unis, l'Algérie, l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas, le Maroc, Madagascar, la France, le Rwanda, la Tunisie, le Nigéria, l'Angleterre, l'Uruguay, le Venezuela, la Malaisie, la Côte d'Ivoire, l'Ouganda, l'Argentine, la Norvège, la Hongrie, l'Australie, l'Italie, l'Irlande, la Grèce, et la liste est encore longue. Ces participantes au Premier sommet mondial voulaient être certaines que nous ferions savoir au Sénat, et surtout à son comité, que toutes les Canadiennes, appuyées par des femmes du monde entier, jugent fondamental le droit qu'a la femme de disposer elle-même de son propre corps, ce qui comprend le droit de choisir l'avortement. Les participantes étaient outrées d'apprendre que la Chambre des communes du Canada avait adopté un projet de loi qui privait les femmes de ce droit fondamental. Elles ont donc prié le Sénat canadien de rejeter la loi et de reconnaître le libre-arbitre des femmes.

J'ai pensé qu'il serait particulièrement important que le comité sache que de nombreuses femmes du monde entier prennent le Canada comme modèle dans bien des secteurs des droits et libertés. Elles ont été choquées et consternées—certaines ne voulaient pas y croire—d'apprendre que la loi avait été adoptée parce qu'elles considéraient le Canada comme un chef de file. Des femmes européennes sont rentrées chez elles pour présenter une motion au Parlement européen. Vous en trouvez le texte à la page 3 du mémoire. La motion se lit en partie comme suit:

Nous, députées du Parlement européen, sommes solidaires de vos efforts pour empêcher l'adoption du projet de loi C-43 afin que les Canadiennes puissent conserver leur droit au libre choix.

Pour ces femmes, il est extrêmement important que vous compreniez que les Canadiennes et les femmes du monde

[Text]

the world see this legislation as a retrograde step in the area of human and civil rights.

Le sénateur Grimard: Je voudrais apporter des commentaires sur les remarques de madame Léger. Si je comprends bien, madame Léger, vous nous avez dit que vous croyez qu'avec l'adoption de ce nouveau projet de loi, que les médecins vont quitter ce champ de travail et vous nous avez donné des statistiques.

Hier, nous avons eu la visite de spécialistes du droit criminel, qui nous ont expliqué que les poursuites criminelles qui peuvent être prises contre les médecins doivent être continuées, dans une proportion de 99 p. cent par les avocats de la couronne et non par des avocats particuliers. Ne croyez-vous pas que la crainte des médecins n'est pas justifiée en ce qui concerne les poursuites qui pourraient être portées contre eux?

Dans un deuxième volet, je voudrais avoir vos commentaires sur la question du harcèlement. Je sais que les médecins, en plus de craindre les poursuites criminelles, n'aiment pas être harcelés. Je crois que vous serez, peut-être, d'accord avec moi à l'effet que le projet de loi actuel soit adopté ou non, il y aura toujours du harcèlement. J'aimerais vous entendre à ce sujet et peut-être que j'aurai des questions additionnelles à vous poser.

Madame Léger: Honorables sénateurs, j'apprécie ce que les avocats ont dit en ce qui concerne la criminalité. Même si les médecins savent que c'est une chose qui ne mènerait nulle part ou que cela prendrait du temps, le fait de savoir qu'ils peuvent être poursuivis devant la loi, va les empêcher de se mettre dans cette situation.

Déjà il n'y a pas tellement de médecins qui offrent les services d'avortement. C'est souvent aussi une partie du service qu'un médecin offre. Plutôt que de se compromettre et de se retrouver dans ce genre de situation, je trouve que c'est probablement une réaction normale d'un médecin de tout simplement refuser le service et à cela j'inclus aussi le harcèlement des médecins.

Ce n'est pas nécessairement le médecin lui-même qui se fait harceler par ses collègues comme on l'a vu à Ottawa cet été, cela peut-être une famille qui est complètement barricadée dans son domicile parce que des groupes les harcèlent.

Je pense que ces deux choses-là vont être considérées très sérieusement. C'est une décision qui me semblerait très logique de la part des médecins.

Madame Rebick: Honorables sénateurs, il faut comprendre que sous l'ancienne loi sur l'avortement, on n'a même pas eu une condamnation. Le problème ce n'est pas la réussite ou non des poursuites contre les médecins. Le problème, c'est celui de la persécution. Même la garantie qu'un procureur général devra donner son accord pour la poursuite (comme quelques-uns qui le proposent) ne va pas aider parce que dans quelques provinces on a un gouvernement anti choix, qui ne veut pas avoir l'avortement.

Il est vrai que le harcèlement existe aujourd'hui. Il ne faut pas donner un autre outil aux groupes anti choix qui font le harcèlement. Cette loi donne un autre outil aux groupes anti choix. Si le gouvernement a pris une autre position, celle de dire clairement que l'avortement c'est un droit pour les femmes

[Traduction]

entier considèrent cette loi comme une mesure rétrograde à l'égard des droits et libertés.

Senator Grimard: I would like to comment on Ms. Léger's remarks. If I understood you correctly, Ms. Léger, you said you believe that, once this new bill is passed, doctors are going to leave this area of work, and you gave us some statistics.

Yesterday, we heard from some criminal law experts, who explained to us that 99 per cent of all criminal actions that may be taken against doctors must be continued by Crown attorneys, not by private lawyers. Don't you think that the doctors' fears about possible action against them are unjustified?

Second, I would like to have your comments on the matter of harassment. I know that, in addition to fearing criminal action, doctors do not like to be harassed. I expect you might perhaps agree with me that there will always be harassment whether or not this bill is passed. I would like to hear you on this subject, and perhaps I will have some additional questions to ask you later.

Ms. Léger: Honourable senators, I appreciate what the lawyers said concerning the criminal aspect of the matter. Even if doctors know that criminal action will go nowhere or will take time, the simple knowledge that legal action may be taken against them will prevent them from putting themselves in this situation.

There are already not that many doctors providing abortion services. In addition, this is often part of the service a doctor provides. Rather than compromise themselves and find themselves in this kind of situation, I think it's probably a normal reaction on the part of doctors to simply refuse to provide the service, and I include in that the harassment of doctors.

It's not necessarily the doctors themselves who are harassed by their colleagues, but, as we saw in Ottawa this summer, entire families may completely barricade themselves in their houses because groups are harassing them.

It seems to me that these two things are going to be considered very seriously. This seems to me to be a very logical decision on the part of the doctors concerned.

Ms. Rebick: Honourable senators, you must understand that there was not one single conviction under the old abortion law. The problem is not whether legal action against doctors will be successful. The problem is persecution. Even the guarantee that the solicitor general will have to agree to allow an action to go ahead, as some people are proposing, will not help because some provinces have anti-choice governments which do not want abortion.

It is true that harassment exists today. We must not provide another tool for the anti-choice groups who are doing the harassing. This bill gives the anti-choice groups another tool. If the government takes another position and says clearly that abortion is a right for women in this country and that the gov-

[Text]

dans ce pays et que le gouvernement va combattre le harcèlement contre les médecins et les femmes, le harcèlement va diminuer.

En Ontario le gouvernement provincial a dit très clairement que l'accès à l'avortement est un droit pour les femmes. Le gouvernement va défendre ce droit et deuxièmement, le gouvernement va poursuivre ceux qui harcèlent ces femmes. On voit déjà une diminution du harcèlement. Donc, c'est ce que nous désirons recevoir du gouvernement.

Le sénateur Grimard: Ne croyez-vous pas que l'une des facettes intéressantes de ce projet de loi, c'est celle de refuser aux étrangers à la profession médicale, aux «bouchers» comme on le dit quelquefois, la chance de pratiquer leur commerce? Ce que ce projet de loi a de bon, c'est de protéger les médecins consciencieux et honnêtes, qui veulent faire un travail professionnel excellent. Ne croyez-vous pas que c'est l'une des facettes intéressantes de ce projet de loi?

Madame Léger: Je crois que le *Code criminel* contient déjà des provisions qui empêchent des non professionnels d'offrir des services professionnels. Je crois que nous sommes bien couverts par le *Code criminel* pour empêcher ce genre de pratique par ces personnes.

Le sénateur Grimard: Je vous remercie, monsieur le président.

Le sénateur Beaudoin: J'aurais des questions dans la même ligne de pensée que celles de mon collègue, le sénateur Grimard.

Je comprends vos préoccupations juridiques et j'essaie de voir pourquoi vous préconisez cette solution. C'est vrai qu'il y a dans le *Code criminel* quelques dispositions qui offrent une certaine protection mais vous devez admettre que ce n'est pas d'une clarté absolue.

Il y a tout de même un domaine qui m'inquiète un peu. Dans d'autres pays très avancés, comme la France et d'autres pays de ce niveau, il y a tout de même des mesures législatives sur l'avortement. Je ne voudrais pas entrer dans un débat, à savoir si ce sont de bonnes ou de moins bonnes lois. Ils essaient de régler le problème du mieux qu'ils le peuvent. Est-ce que vous préconisez, dans le fond, que l'on intervienne d'aucune façon et qu'on laisse le champ fédéral entièrement libre?

It was interesting when you stated a moment ago that if the federal Parliament does not intervene the provinces cannot occupy the field. Strictly speaking, it is true that if Ottawa does not use its criminal law power the provinces cannot occupy the field of criminal law, because it is exclusively federal jurisdiction. I agree with you on that. The problem is not there. The problem is that the provinces may use the health domain to intervene in the field of abortion, and that may vary from one province to another.

You referred to a recent judgment, but the fact is that the provinces may intervene. Do I understand that your thesis and recommendation is that one should not occupy the criminal law power, and since it is the only efficient power that Ottawa

[Traduction]

ernment is going to combat the harassment of doctors and women, harassment will diminish.

In Ontario, the provincial government has said very clearly that access to abortion is a right for women. The government is going to defend that right, and, secondly, the government is going to go after those people who harass women. We have already seen a decline in the harassment. So that is what we would like to have from the government.

Senator Grimard: Don't you think that one of the interesting aspects of this bill is that it denies those outside the medical profession, the "butchers" as they are sometimes called, the opportunity to ply their trade? What is good about this bill is that it protects conscientious, honest doctors who want to do excellent professional work. Don't you think that that is one of the interesting aspects of this bill?

Ms. Léger: I believe that the Criminal Code already contains provisions preventing non-professionals from providing professional services. It seems to me we are well covered by the Criminal Code for the purpose of preventing this kind of practice by these people.

Senator Grimard: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Beaudoin: I have some questions in the same line of thinking as those of my colleague, Senator Grimard.

I understand your legal concerns, and I'm trying to understand why you are recommending this solution. It's true that the Criminal Code contains some provisions that provide a certain amount of protection, but you must admit they are not absolutely clear.

There is nevertheless one area that concerns me somewhat. Legislative measures on abortion exist in other highly advanced countries such as France and other countries of that standing. I don't want to get into a debate on whether they are good or not good laws. Those countries have tried to solve the problem as best they could. Do you ultimately recommend that we not intervene at all and that we entirely vacate the federal field?

C'est intéressant ce que vous avez dit un peu plus tôt au sujet de l'impossibilité pour les gouvernements provinciaux d'occuper un champ de compétence même si le parlement fédéral n'agit pas. A proprement parler, c'est vrai que si Ottawa n'utilise pas son pouvoir de légiférer dans le domaine criminel, les gouvernements provinciaux ne peuvent pas le faire à sa place parce que c'est un domaine de compétence exclusivement fédérale. Je suis d'accord avec vous, mais la question n'est pas là. Le problème, c'est que les gouvernements provinciaux pourraient se servir de leur compétence dans le domaine de la santé pour faire des lois sur l'avortement, ce qui pourrait entraîner des divergences entre les provinces.

Vous avez cité une décision récente, mais, en réalité, les gouvernements provinciaux peuvent très bien intervenir. Si j'ai bien compris, vous croyez que personne ne devrait utiliser le pouvoir d'édicter des lois criminelles et comme c'est le seul

[Text]

has in this case, it means that there will be a legislative vacuum? Is that what you suggest?

Ms. Rebeck: On the question of being clear that only medical practitioners can perform abortions, it is now three years since the abortion law has been struck down. In that time there has only been one case in the country of a non-medical practitioner performing an abortion, and that was right after the abortion law was passed because of the psychological impact of the passage, and he was charged under the Criminal Code. So it is clear that we have a case of someone who did not have the qualifications for performing an abortion being charged under the Criminal Code for performing that procedure. It is clear from this case that we have criminal law covering that eventuality.

Senator Beaudoin: To what section of the Criminal Code did you refer?

Ms. Rebeck: Section 45.

In terms of the provinces using health, of course, the Nova Scotia government understands that it does not have criminal powers. It attempted to use its powers under health provisions to restrict access to abortion. What the judge said was, "You cannot do that. You are using health powers. What in fact you are doing is taking over the criminal field."

In addition to that, provinces do that anyway. They did that under the old abortion law, and they would do that under any new abortion law. For example, under the old abortion law it said that women could have access to abortion if approved by a therapeutic abortion committee. Yet P.E.I. denied women access to abortion. It completely refused any provision of access to abortion.

Today we have provinces saying that a woman has to have a second opinion or that she has to go before a committee, even though the Supreme Court struck down that law.

In any case, whether we have a law or not, we have a problem with provinces that are anti-choice and want to prevent abortion by trying to find any way they can, health-wise, to prevent abortion. This law will not change that. That is a problem with which we have to deal. However, what would change that would be for the federal government to state clearly that under the Canada Health Act access to abortion is a health service, it is an access issue, and it must be provided in the province to women, as was done with extra billing.

The last point is our position on the Criminal Code. Yes, we are opposed to abortion being in the Criminal Code. We believe it is a health matter and that it should be the personal decision of a woman.

Senator Beaudoin: Suppose that this law is adopted. Suppose that an abortion is performed which in a very clear-cut way comes under Bill C-43. Obviously an abortion will be performed and a prosecution will take place. Obviously it will be the doctor, who will win. Do you say that, because the provinces have jurisdiction in the field of health, Bill C-43 will not make any difference?

[Traduction]

pouvoir utile du gouvernement fédéral en matière d'avortement, vous recommandez le vide juridique, c'est bien cela?

Mme Rebeck: Pour ce qui est du fait que seuls les médecins sont autorisés à pratiquer des avortements, il y a maintenant trois ans que la loi sur l'avortement a été déclarée invalide. Depuis ce temps, il y a eu un seul cas, au Canada, d'avortement pratiqué par quelqu'un d'autre qu'un médecin. C'était juste après l'adoption de la nouvelle loi, à cause de l'impact psychologique que cela a eu, et la personne en question a été accusée en vertu du Code criminel. Nous avons donc un cas manifeste où quelqu'un qui n'avait pas les compétences voulues pour pratiquer un avortement a été accusé en vertu du Code criminel pour avoir fait une telle intervention. Cela prouve bien que le code actuel prévoit cette éventualité.

Le sénateur Beaudoin: A quel article du Code criminel faites-vous allusion?

Mme Rebeck: À l'article 45.

Quant à la possibilité que les gouvernements provinciaux utilisent leurs pouvoirs dans le domaine de la santé, il est évident que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse sait qu'il n'a pas de pouvoir en matière criminelle. Il a essayé de limiter l'accès à l'avortement par le biais d'une loi sur la santé. Le juge a décidé que le gouvernement ne pouvait pas invoquer sa compétence dans le domaine de la santé pour légiférer en matière criminelle.

Les provinces le font de toute façon. Elles l'ont fait à l'époque de l'ancienne loi et elles vont le faire encore avec la nouvelle. Par exemple, l'ancienne loi sur l'avortement prévoyait que les femmes pouvaient subir un avortement si elles obtenaient l'autorisation d'un comité d'avortement thérapeutique. Pourtant, l'Île-du-Prince-Édouard a empêché les femmes d'avoir accès à l'avortement.

Dans certaines provinces, à l'heure actuelle, les femmes doivent obtenir un second avis ou comparaître devant un comité, même si la Cour suprême a prononcé l'invalidité de la loi.

De toute façon, qu'il y ait une loi ou non, il y a des provinces qui sont contre le libre choix et qui utilisent tous les moyens à leur disposition pour empêcher que des avortements soient pratiqués. Cette loi n'y changera rien. C'est un problème que nous devons régler. Ce qui aiderait, c'est que le gouvernement fédéral énonce clairement que l'avortement est un service de santé au sens de la Loi canadienne sur la santé et que les gouvernements provinciaux doivent en assurer l'accès aux femmes; c'est ce qu'on a fait pour la surfacturation.

Notre dernier argument concerne le Code criminel. C'est vrai, nous nous opposons à ce que l'avortement figure. Nous croyons que c'est un problème de santé qui devrait être laissé à la seule discrétion de la femme.

Le sénateur Beaudoin: Admettons que la loi soit adoptée et qu'un avortement soit pratiqué aux conditions prescrites par le projet de loi C-43. Si jamais il y avait des poursuites alors contre le médecin, c'est lui qui gagnerait. Croyez-vous que c'est parce que les provinces ont compétence dans le domaine de la santé que le bill C-43 n'aura aucun effet?

[Text]

Ms. Rebick: No. I think Bill C-43 is going to make a huge difference, and I want to be clear on that. The difference that Bill C-43 will make is that it will prevent access to abortion. As you have heard from many doctors' groups which have appeared before you and which will be appearing before you, the majority of doctors who today perform abortions are right now saying they will not if this bill is passed. Some 50 doctors have already stopped performing abortions. The majority of doctors are now saying that they will stop performing abortions.

As you know, I have a lot of experience in the pro-choice movement since I have been involved in it for almost ten years. After the first prosecution of a doctor—and I am not talking about a conviction—we will see another 50 per cent to 90 per cent of doctors who perform abortions stop performing them. That is our experience. There is a handful of doctors, Dr. Morgentaler being the first among maybe ten, who are actually willing to risk criminal prosecution because they believe so strongly in a woman's right to choose.

That first prosecution does not have to be successful. Such prosecutions were never successful under the old law. Dr. Morgentaler was acquitted four or five times. After the first prosecution the number of doctors performing abortions will again be reduced and restricted. There will be a catastrophe in this country once this law is proclaimed because there will only be 150 doctors left in the whole country, most of them in big urban areas, who will still perform abortions. Once the first prosecution happens there will be perhaps 25 left. Just think about that for a minute in terms of what it will mean to anyone who cannot afford to travel to the United States or to a Morgentaler abortion clinic to try to get an abortion. It is terrifying.

I do not understand why the Justice Minister, who has said she is pro-choice, and who has certainly acted that way in the past, cannot acknowledge that the law is not working out the way she thought it would work out and that, in fact, it is having the opposite effect to what she thought it would have. She promised publicly that she would not proclaim this law if she could not convince doctors that they were not at risk. She has failed to convince doctors that they are not at risk. According to her own public promise, the law should be withdrawn. Whatever anyone else may think, the doctors and their lawyers are convinced that they are at risk.

Senator Beaudoin: Suppose P.E.I. says that there will be no access to abortion and we have a federal statute which states that in such and such a case abortion is possible. Do you say that at that time the law of the province will be valid? I do not think so.

Let us say hypothetically that a province states that there will be no abortions and the federal authority by virtue of its criminal power allows abortion in such a case. Of course, the province cannot prevent the abortion.

Ms. Rebick: The province cannot pass a law today, and it could not if Bill C-43 were law, saying, "Abortion is banned in our province." What it can do is implement medical health decisions which, in fact, assure that abortions are not performed. P.E.I. is a good example for a whole series of reasons.

[Traduction]

Mme Rebick: Non. Je crois que le projet de loi C-43 aura au contraire un effet considérable et je veux que ce soit bien clair. Il aura pour effet d'empêcher l'accès à l'avortement. Comme vous l'ont dit de nombreuses associations médicales qui ont comparu devant vous ou qui le feront bientôt, la majorité des médecins qui pratiquent des avortements en ce moment affirment qu'ils vont cesser de le faire une fois le projet de loi adopté. Quelques cinquante d'entre eux ont déjà cessé de faire des avortements.

Vous savez que je connais bien le mouvement Pro-choix puisque j'y milite depuis presque 10 ans. Dès qu'un médecin sera poursuivi—et je ne parle pas de condamnation—de 50 à 90 p. 100 des médecins qui feront encore des avortements cesseront d'en pratiquer. Nous le savons. Quelques nédecins à peine, le docteur Morgentaler étant l'un d'entre eux, sont vraiment prêts à s'exposer à des poursuites criminelles parce qu'ils sont fermement convaincus du droit de la femme au libre choix.

Cette première poursuite n'aura même pas besoin d'aboutir à une condamnation. D'ailleurs, il y a toujours eu acquittement en vertu de l'ancienne loi. Le docteur Morgentaler a été acquitté quatre ou cinq fois. Dès la première poursuite, le nombre de médecins qui pratiquent des avortements diminuera. Ce sera la catastrophe au Canada quand la loi sera proclamée car il ne restera plus que 150 médecins, la plupart dans les grands centres urbains, pour pratiquer des avortements. Dès la première poursuite, il en restera peut-être 25. Réfléchissez à ce que cela peut signifier pour quelqu'un qui n'a pas les moyens de se rendre aux États-Unis ni à une clinique Morgentaler. C'est effrayant.

Je ne comprends pas pourquoi la ministre de la Justice, qui se dit Pro-choix, et qui l'a certainement prouvé par le passé, n'arrive pas à admettre que la loi n'aura pas l'effet qu'elle avait escompté, bien au contraire. Elle a promis publiquement qu'elle ne proclamerait pas la loi si elle n'arrivait pas à convaincre les médecins qu'il n'y aurait aucun risque de poursuite pour eux. Elle ne les a pas convaincus. Si elle veut être fidèle à sa promesse, elle doit retirer le projet de loi. Quoi qu'en pensent les autres, les médecins et leurs avocats sont convaincus qu'ils s'exposent à des poursuites.

Le sénateur Beaudoin: Supposons que l'Île-du-Prince-Édouard décide d'interdire l'accès à l'avortement alors qu'une loi fédérale prévoit l'avortement à certaines conditions. Croyez-vous que la loi provinciale serait alors valide? Je ne le crois pas.

Si une province déclare qu'il n'y aura pas d'avortement alors que le gouvernement fédéral, en vertu de sa compétence en matière criminelle, autorise l'avortement dans de telles circonstances, la province ne pourra rien empêcher.

Mme Rebick: À l'heure actuelle, une province n'a pas le pouvoir d'adopter une loi interdisant l'avortement sur son territoire et elle ne le pourrait pas davantage si le projet de loi était adopté. Ce qu'elle peut faire toutefois, c'est prendre des décisions en vertu de sa compétence dans le domaine de la santé

[Text]

It is a small place with a strong anti-choice movement. Doctors have been harassed in the province. No doctor who is there right now is willing to perform an abortion. Instead of the province saying that is a terrible situation—as it would, for example, if no hospital was willing to provide emergency services—it does nothing to correct the situation. If it could not find a doctor in its own province to perform the service, then it should pay for women to go out of the province or find a doctor who is willing to come to that province to provide the service once a week, for example, from Halifax or wherever. Instead there is nothing in this law that requires them to provide abortion services. Thus, P.E.I. which has not wanted to provide abortion services, will continue not to provide abortion services under this law. There is nothing in this law that compels it to provide abortion services—nothing. That is the problem. The law does nothing to provide access to abortion, while it does everything, because of the impact of the law on doctors, to prevent access to abortion.

The Deputy Chairman: Senator Beaudoin, if I may, I would like to intervene on this particular subject. Perhaps you were not here last night when I read a statement by Professor Bruce Ryder of Osgoode Hall Law School dealing specifically with this question. He said that if Bill C-43 did indeed provide a positive entitlement to abortion, then restrictive political policies would be rendered inoperative by federal paramountcy to the extent that they interfered with a woman's entitlement to abortion. He went on to state that as Bill C-43 creates no such entitlement—it is purely negative—there will be no conflict with any intra-provincial restrictions on access to abortion. In other words, the provinces can continue to do what they want to do so long as they avoid offending the federal jurisdiction under the Constitution. That is what the Nova Scotia court said. In pith and substance the Nova Scotia court said that this is a criminal provision. As long as they stay away from anything that the courts will so interpret then they have the right to do anything. If Bill C-43 had in fact given a positive entitlement to abortion, then that would have created a federal paramountcy in the field.

Senator Beaudoin: Mr. Chairman, I think that is the crux of the matter. What you have read is a very interesting point of view. He is probably right that it is a question of negative or positive intervention in that sense. If it is purely negative, then perhaps we cannot apply in the same manner the doctrine of supremacy, or the exclusivity of federal competence, in that field.

I think this discussion is very interesting. Your point of view is that the provinces may intervene, as may the federal authority, having regard to all circumstances. Whether you like it or not, I understand that the provinces will intervene. The provinces are not exactly thinking in the same way. Of course, Quebec and Newfoundland are not of the same mind in this area. That is another matter. We have no jurisdiction over the provinces in their field. However, as legislators we have a jurisdiction over the field of criminal law.

[Traduction]

pour empêcher que des avortements puissent être pratiqués. L'Île-du-Prince-Édouard est un bon exemple pour plusieurs raisons. C'est une petite province où le mouvement contre le libre-choix est fort. Les médecins y ont été harcelés. Aucun médecin ne veut y pratiquer d'avortement en ce moment. Le gouvernement provincial ne fait rien pour corriger cette situation—comme il le ferait si, par exemple, aucun hôpital n'était disposé à offrir des services d'urgence. S'il n'y a aucun médecin dans l'île prêt à faire des avortements, le gouvernement provincial devrait payer les frais de déplacement des femmes pour qu'elles aillent se faire avorter ailleurs ou trouver un médecin de Halifax ou d'ailleurs qui viendrait dans l'île une fois par semaine, par exemple. Rien dans le projet de loi ne peut obliger les gouvernements provinciaux à fournir des services d'avortement. C'est ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard, qui ne voulait pas de service d'avortement, va continuer de ne pas en offrir. Absolument rien ne peut l'obliger à fournir des services d'avortement. Voilà le problème. La loi ne fait rien pour garantir l'accès à l'avortement. Elle ferait plutôt tout pour en empêcher l'accès étant donné les répercussions qu'elle aura sur les médecins.

Le vice-président: Sénateur Beaudoin, si vous le permettez, je voudrais faire une intervention. Vous n'étiez peut-être pas là hier soir quand j'ai lu une déclaration du professeur Bruce Ryder, de la faculté de droit Osgoode Hall, traitant expressément de la question. Selon lui, si le projet de loi C-43 créait effectivement un droit positif à l'avortement, alors toute politique provinciale restrictive serait annulée par la prépondérance fédérale dans la mesure où elle entraverait l'exercice du droit à l'avortement. Il ajoute que le projet de loi C-43 ne créant aucun droit—il crée une interdiction—il ne peut y avoir aucun conflit avec les limitations imposées par les provinces. Autrement dit, les gouvernements provinciaux pourront continuer à faire ce qu'ils veulent tant qu'ils n'empiètent pas sur un domaine de compétence fédérale d'après la Constitution. Voilà ce qu'a affirmé la Cour de la Nouvelle-Écosse. Essentiellement, le jugement confirme que ce sont des dispositions criminelles. Les gouvernements provinciaux ont le droit d'adopter ce qu'ils veulent dans la mesure où les tribunaux jugeront qu'il ne s'agit pas de dispositions criminelles. Si le projet de loi C-43 avait créé un droit positif à l'avortement, alors il y aurait eu prépondérance du Fédéral.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, je crois que c'est le cœur du problème. Ce que vous venez de lire est très intéressant. Il a probablement raison quand il parle de droit et d'interdiction. S'il s'agit d'une interdiction, alors on ne peut pas appliquer de la même façon la théorie de la prépondérance ou de la compétence fédérale exclusive.

La discussion est très intéressante. Vous croyez que les gouvernements provinciaux pourront intervenir, tout comme le gouvernement fédéral, dans tous les cas. Que vous le vouliez ou non, je crois que les gouvernements provinciaux vont agir et pas tous dans le même sens. Québec et Terre-Neuve ne sont évidemment pas du même avis. Le gouvernement fédéral n'a aucun pouvoir sur les provinces dans ce domaine. Comme législateurs, nous avons toutefois compétence en matière criminelle.

[Text]

Is your conclusion that it is better to have nothing at all, or that if Ottawa is to intervene then it should do so in a positive way as opposed to a negative way?

Ms. Rebeck: When I introduced my presentation I said our view is there should be nothing in the Criminal Code and that abortion should not be a criminal matter.

Senator Beaudoin: Except for Section 45.

Ms. Rebeck: That section is there already. What we are arguing is that even in the context of the government's intentions for the law the effect of the law contradicts what the government says it is trying to do with it. Therefore, it is a bad law. There is no question that we think there is a role for the federal government to play in the provision of abortion services. However, it should be under the Canada Health Act where the government has the power to guarantee access to abortion by moving an amendment, as it did with extra billing, to ensure entitlement to abortion.

Senator Beaudoin: There is no doubt that the federal authority may intervene in the national Health Act.

Ms. Rebeck: Once you defeat Bill C-43 on the basis of sober second thought and on the basis of your constitutional duty to point out to the government when a law that it is putting forward is not a good law—which I believe is your constitutional duty as senators—then we can debate how best in the Canada Health Act we can ensure the provision of services. That is an ongoing discussion. In our discussion with lawyers and everyone else we are certain that it can be done, and that it can be done positively.

We have already seen that in Ontario. By the government of Ontario simply stating that it supports access to abortion and that it will promote access to abortion for women across the province has in itself had a positive effect on the provision of abortion services.

I think there are many ways for the federal government to proceed without criminal law.

I do not know if you are aware of this or not, but even in Quebec, where we have had the most liberal provision of abortion services under the old law, 50 per cent of the doctors presently providing services say that they will not provide services under the new law. Thus, in Quebec, access to abortion will seriously deteriorate if this bill is passed. It will be much worse than it was under the old law where we had a fairly liberal provision of services.

Senator Beaudoin: To conclude, you say that Parliament should vacate the criminal law field because there is nothing in that field since the decision of the Supreme Court three years ago?

Ms. Rebeck: Yes.

Senator Beaudoin: You are saying that if Ottawa wishes to intervene, then it should be in the health domain by virtue of funding power. That is an interesting discussion.

Madame Léger: Il me semble qu'en suivant le projet de loi, on s'aperçoit qu'il est arrivé tout d'un coup à la suite de ces

[Traduction]

Est-ce que vous en concluez qu'il vaudrait mieux ne rien avoir ou que le gouvernement fédéral devrait agir de façon positive plutôt que négative?

Mme Rebeck: Dans mon introduction, j'ai dit que, selon nous, l'avortement n'a pas sa place dans le Code criminel.

Le sénateur Beaudoin: Sauf pour l'article 45.

Mme Rebeck: L'article existe déjà. Ce que nous disons, c'est que l'effet de la loi va contredire les intentions déclarées du gouvernement lui-même. C'est donc une loi défectueuse. Il est évident que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer pour assurer des services d'avortement. Il devrait toutefois agir en proposant la modification de la Loi canadienne sur la santé, comme il l'a fait pour interdire la surfacturation, en vue de garantir le droit à l'avortement.

Le sénateur Beaudoin: Le gouvernement fédéral pourrait certainement modifier la Loi canadienne sur la santé.

Mme Rebeck: Si vous décidez de rejeter le projet de loi C-43 comme le veut votre devoir constitutionnel de signaler au gouvernement qu'un de ses projets de loi est mauvais, nous pourrions alors discuter pour savoir comment la Loi canadienne sur la santé pourrait le mieux garantir ces services. Rien n'est encore réglé. D'après nos discussions avec des avocats et d'autres aussi, nous sommes convaincus que c'est possible, qu'on peut créer un droit.

C'est déjà le cas en Ontario où le gouvernement a déclaré qu'il était pour l'accès à l'avortement et qu'il allait le faciliter pour toutes les femmes de la province. Cette simple déclaration a eu un effet bénéfique sur les services d'avortement.

Le gouvernement fédéral dispose de plusieurs moyens outre le Code criminel.

J'ignore si vous êtes au courant, mais même au Québec où l'accès à l'avortement était le plus libre sous le régime de l'ancienne loi, 50 p. 100 des médecins qui pratiquent actuellement des avortements ont dit qu'ils cesseraient de le faire après l'adoption de la nouvelle loi. L'accès à l'avortement au Québec sera donc sérieusement limité si la loi est adoptée. Ce sera donc plus difficile qu'avant puisque les services étaient alors dispensés assez librement.

Le sénateur Beaudoin: En terminant, vous dites que le Parlement devrait abandonner le domaine de la législation criminelle parce qu'il ne s'y pas plus rien depuis la décision de la Cour suprême il y a trois ans, c'est bien cela?

Mme Rebeck: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous croyez que si le gouvernement fédéral souhaite intervenir, il devrait le faire dans le domaine de la santé en vertu de son pouvoir de dépenser. C'est une discussion intéressante.

Ms. Léger: It seems to me that, if you have followed the progress of this bill, you realize that it cropped up all of a sud-

[Text]

deux événements plutôt tragiques pour les personnes qui y avaient été impliquées.

Je pense que c'est un projet de loi qui a été composé sous l'effet des événements. On réalise que cela aurait un effet contraire. C'est un aspect négatif car plutôt que d'empêcher les interventions, il recriminalise l'avortement. Comme on vient de l'indiquer, s'il y avait des façons plus positives pour commencer à ne pas recriminaliser l'avortement, cela n'augmenterait pas les interventions. Il faut considérer les facteurs humains et psychologiques quand on formule des lois.

Le sénateur Beaudoin: C'est pour cette raison que j'ai soulevé la question. Dans d'autres pays qui ont une législation très intéressante dans bien des domaines, on a décidé d'intervenir dans ce domaine. Je prenais le cas de la France parce que je suis un juriste de langue française du Québec mais je connais très bien aussi le droit canadien anglais. Je prends cet exemple car ils ont jugé bon d'intervenir.

Vous nous dites: n'intervenez pas sur le plan criminel pour telle et telle raison. Vous les avez avancés vos arguments et vous les avez délimités. Vous dites tout de même que l'on pourrait intervenir, si vraiment vous le voulez, sur le plan de la santé. Je trouve cela un peu plus difficile d'intervenir dans ce domaine. Tout de même, je suis content que vous y avez fait allusion.

On n'est pas les seuls à avoir un tel problème et d'autres pays sont intervenus dans ce domaine. C'est un problème difficile à régler sur le plan législatif. Il y a eu des causes entendues devant la Cour suprême. Il y a eu l'affaire Daigle, l'affaire Boroski et l'affaire Morgentaler. Sûrement que si ce projet de loi est adopté, des gens seront pour et d'autres seront contre et cette loi va aboutir aussi à la Cour suprême. S'il y a un vacuum législatif, on verra ce qui va arriver.

Je veux que l'on soit très conscient qu'il n'y a pas de solution facile dans ce domaine. C'est tout ce que je vous dis.

Senator Fairbairn: I was most interested to hear your remarks this morning, particularly as they relate to the whole area of access which I think, as you noted, is one of the fundamental, underlying principles of the bill. Yet, on two counts, the bill would appear not to be serving this objective of fair access to women across the country. In one sense it is because of the evident reaction of doctors in withdrawing their services—and the example of Quebec is a most disturbing one. I did not know the percentage was so high. The other is that there is nothing compelling a province to extend access, and Prince Edward Island is always the main example of that. Given your network across the country, could you, Ms. Rebick, give us some indication of other provinces or areas that suffer the most in terms of the access issue?

Ms. Rebick: I will go briefly through all the provinces and indicate what the problems are in each one.

The problem of access in British Columbia is that they will pay for hospital abortions but they will only partially fund clinic abortions. This is a problem right across the country where there is provision of services. If this bill is actually proclaimed, the only place where we believe there will be provision of services will be in free-standing clinics, and most provinces

[Traduction]

den following these two rather tragic events for the persons who were involved.

I believe that it is a bill whose drafting was affected by these two events. We realize that this has a contrary effect. It's a negative aspect because, rather than prevent abortion procedures, it recriminalizes abortion. As was indicated a moment ago, if there were more positive ways not to recriminalize abortion, that wouldn't increase the number of procedures. You have to consider the human and psychological factors when you draft laws.

Senator Beaudoin: That's why I raise the question. Other countries that have highly effective legislation in many areas have decided to intervene in this area. I mentioned the case of France because I am a French-speaking jurist from Quebec, but I am also very familiar with English-Canadian law. I used that example because the government of that country thought it wise to intervene.

Your're telling me: Don't intervene in the criminal law area for such and such a reason. You have put forward your arguments and stated them clearly. You're nevertheless saying we could intervene, if you really want this, in the area of health. I find it a little harder to intervene in that area. All the same, I am pleased you referred to it.

We're not the only ones who have this problem, and other countries have intervened in the area. It is a hard problem to resolve in legislative terms. Abortion cases have been heard before the Supreme Court. There were the Daigle affair, the Boroski affair and the Morgentaler affair. If this bill is passed, some people will definitely be in favour of it, others against it, and the bill will go to the Supreme Court as well. If there is a legislative vacuum, we'll just see what happens.

I want us to be very much aware that there is no easy solution in this matter. That's all I'm telling you.

La sénatrice Fairbairn: Je trouve vos observations très intéressantes ce matin, surtout parce qu'elles portent sur la question de l'accès qui, vous l'aurez constaté, constitue l'un des principes sous-jacents fondamentaux du projet de loi. Pourtant, à deux égards, le projet de loi ne semble pas atteindre l'objectif visé, celui de garantir à toutes les femmes du pays un accès raisonnable à ce service. C'est en partie dû à la réaction manifeste des médecins qui abandonnent la pratique de l'avortement—et l'exemple du Québec est le plus troublant. J'ignorais que le pourcentage y était aussi élevé. C'est aussi imputable au fait que rien n'oblige une province à faciliter l'accès aux services. L'Île-du-Prince-Édouard demeure le meilleur exemple. Étant donné votre réseau pancanadien, madame Rebick, pourriez-vous nous donner une idée des autres provinces ou régions où l'avortement n'est pas disponible?

Mme Rebick: Je vais vous énumérer rapidement toutes les provinces en vous signalant les problèmes pour chacune.

En Colombie-Britannique, on paie pour les avortements pratiqués à l'hôpital, mais on ne rembourse que partiellement ceux pratiqués en clinique. C'est d'ailleurs un problème qu'on retrouve un peu partout au pays. Si la loi est proclamée, nous croyons que le service sera assuré dans les cliniques autonomes seulement et la plupart des provinces tentent actuellement de

[Text]

are attempting to restrict access to them and refusing to pay for anything but the minor cost of abortions in free-standing clinics. The Ontario government has now changed that policy and we will be calling upon all provincial governments to fully fund clinic abortions, which is a key issue in terms of accessibility.

The Alberta provincial government only funds abortions if they are carried out in an Alberta hospital after consultation with a second doctor, despite the fact that the Alberta Medical Association is opposed to that. In Alberta, abortions are only available in Grande-Prairie, Calgary, with two-week referrals from outside Calgary. There is only one hospital in Edmonton performing abortions and it is turning away 35 to 50 women a week. In Calgary, where access has been the best, all of the doctors at the Peter Lougheed Hospital have said they will stop doing abortions should the law be passed. That has also been the case with several Edmonton-area doctors.

In Saskatchewan, the province funds only what they consider to be medically necessary hospital abortions and the College of Physicians and Surgeons require that women have a second opinion. Access is very poor. Very few hospitals provide abortion and they are restricting their services to local women.

I might point out that in all of these provinces the problem of access for rural women is critical because of harassment. There is only one doctor in the town and he or she is very visible.

In Manitoba, access is concentrated in Winnipeg. Again, the province refuses to pay for the abortions performed in the one free-standing clinic. Four doctors who perform abortions at Manitoba's largest hospital in Winnipeg have already quit and a fifth will quit if the Senate passes the bill.

I have already spoken about Ontario and the attitude of the government. In Sault Ste. Marie we have a serious problem. Four doctors have refused to provide abortions and their local doctors' group supports them. The Brantford General Hospital has stopped performing abortions because of the fear of prosecution and we expect massive restriction of access to abortion in Ontario given what doctors are saying will happen if the bill is proclaimed.

In Quebec, the CLFC, which has been one of the major providers of abortion services, is now saying that it is considering discontinuing this provision because of cuts in funding. Doctors in hospitals will stop performing this procedure because, if Bill C-43 is passed, and if the CLFC will stop, the effect in Quebec could be catastrophic.

In New Brunswick, only abortions approved by two doctors and performed by a gynecologist in a hospital are paid for. Access is restricted to those four hospitals, which are all in the south and to local women.

In Nova Scotia, the province only covers abortions performed by doctors. Doctor Morgentaler's new clinic in Nova Scotia has improved access, but again that access is only in

[Traduction]

restreindre l'accès à celles-ci en refusant de payer une infime partie du coût des avortements. Le gouvernement de l'Ontario vient de changer sa politique et nous allons demander à tous les gouvernements provinciaux de financer intégralement les avortements en clinique parce que c'est l'une des conditions clés pour garantir l'accès aux services.

Le gouvernement de l'Alberta paie pour les avortements uniquement s'ils sont pratiqués dans un hôpital de la province et si deux médecins ont été consultés, cela malgré le fait que l'Association médicale de l'Alberta s'y oppose. En Alberta, il se pratique des avortements seulement à Grande-Prairie, Calgary, avec un délai de deux semaines pour les patientes de l'extérieur de la ville. Au seul hôpital d'Edmonton qui a un service d'avortement, on refuse de 25 à 50 femmes par semaine. C'est à Calgary que le service est le plus accessible et tous les médecins de l'hôpital Peter Lougheed ont déclaré qu'ils cesseraient de pratiquer des avortements après l'adoption de la loi. Plusieurs médecins de la région d'Edmonton ont dit la même chose.

En Saskatchewan, le gouvernement provincial rembourse uniquement les avortements pratiqués à l'hôpital pour des raisons essentiellement médicales et le Collège des médecins et chirurgiens oblige les femmes à consulter un second médecin. L'accès est très limité. Très peu d'hôpitaux ont un service d'avortement qu'ils réservent aux résidentes de l'endroit.

Je signale que, dans toutes ces provinces, les femmes des régions rurales ont difficilement accès aux services à cause du harcèlement. Bien souvent, il y a sur place un seul médecin que tout le monde connaît.

Au Manitoba, le service n'est disponible qu'à Winnipeg. Là aussi, le gouvernement provincial refuse de rembourser les avortements pratiqués dans la seule clinique autonome qui s'y trouve. Parmi les médecins qui pratiquent des avortements au plus important hôpital du Manitoba, à Winnipeg, quatre ont déjà cessé d'en faire et un cinquième cessera à son tour si le Sénat adopte le projet de loi.

Je vous ai déjà parlé de l'Ontario et de l'attitude de son gouvernement. À Sault-Ste-Marie, il y a un problème assez sérieux. Quatre médecins ont refusé de faire des avortements et l'Association médicale locale les appuie. L'Hôpital général de Brantford a cessé de pratiquer des avortements par crainte de poursuites et nous nous attendons à ce que l'accès à l'avortement soit gravement compromis étant donné les intentions des médecins ontariens si la loi est proclamée.

Au Québec, les CLSC, où l'on trouve les principaux services d'avortement, commencent à dire qu'ils vont abandonner le service à cause des coupures budgétaires. Les médecins des hôpitaux vont cesser de pratiquer cette intervention parce que, si le Bill C-43 est adopté et si les CLSC abandonnent le service, l'effet sera catastrophique au Québec.

Au Nouveau-Brunswick, seuls les avortements approuvés par deux médecins et pratiqués par un gynécologue dans un hôpital sont remboursés. Seulement quatre hôpitaux ont un service d'avortement et ils sont tous dans le sud de la province et réservés aux résidentes de l'endroit.

En Nouvelle-Écosse, le gouvernement rembourse les avortements pratiqués par ces médecins. La nouvelle clinique du docteur Morgentaler en Écosse a élargi l'accès, mais ce n'est tou-

[Text]

Halifax. Doctors at the Victoria General Hospital in Halifax have indicated that they will cease performing this service if this bill is passed.

We have already talked about P.E.I.

In Newfoundland, up until the opening of Dr. Morgentaler's clinic there, only one doctor in Saint John's provided abortions. The policy of Saint John's General Hospital is to provide only early abortions and they require the approval of a gynecologist, a psychiatrist, a social worker and counselling by a registered nurse.

That is a summary of the situation across the country. In all of the provinces even limited access will be restricted if the law is passed.

Senator Fairbairn: What about the Territories?

Ms. Rebick: The access in the north is very poor.

Ms. Léger: It is accessible in the Territories but it must be performed in a hospital, which means that women in remote communities have to go to Yellowknife or to Frobisher Bay. I have lived in Yellowknife so I know about the difficulty related to accessibility to medical services.

Senator Fairbairn: Yesterday evening we heard from representatives of the defence lawyers. I asked them if they viewed this bill as a prime example of a bill that should have been referred by the government to the Supreme Court for constitutional evaluation. They said that as far as the bill itself was concerned it was probably constitutionally valid, but where the challenge would come would be the implementation flowing from the legislation.

Ms. Rebick: I had the opportunity of speaking to the person in the Department of Justice who drafted this bill. He himself is pro-choice. I told him that perhaps in another sphere the bill, on the surface, would not be so bad, but I told him that we are not dealing with rational functioning around the abortion law. I told him that we have a group of people who are fanatics and who are determined to use every tool they have to stop the provision of abortions, whether legal or not. The effect of this bill is to give them a weapon or a tool to harass doctors and to restrict access to abortion. That is the reality. The previous witnesses told you that their goal is to ban abortion 100 per cent, no matter what the circumstances. This bill gives them a tool, through what is mostly legal action but very unpleasant in terms of harassment, to succeed in implementing what is the opinion of about 10 per cent of the population in this country. That is contradictory to the government-stated intention. I think it is important to consider that because laws are not abstracted. When the courts consider laws, they look at how they effect people's lives, and they do not rely solely on the language of the law.

Since this bill was passed by the House of Commons less than a year ago, we have seen its devastating impact on the women of this country.

[Traduction]

jours qu'à Halifax. Les médecins de l'Hôpital général de Victoria à Halifax ont fait savoir qu'ils cesseraient de pratiquer des avortements si le projet de loi était adopté.

Nous avons déjà parlé de l'Île-du-Prince-Édouard.

À Terre-Neuve, avant l'ouverture de la clinique du docteur Morgentaler, un seul médecin de Saint John's effectuait des avortements. L'Hôpital général de Saint John's a pour politique de ne pratiquer que des avortements précoces, sur recommandation d'un gynécologue, d'un psychiatre, d'un travailleur social et après les conseils d'une infirmière.

Voilà, en résumé, la situation qui prévaut dans le pays. Toutes les autres provinces offrent un accès limité qui sera encore plus restreint si la loi est adoptée.

La sénatrice Fairbairn: Et dans les territoires?

Mme Rebick: Dans le Nord, l'accès laisse à désirer.

Mme Léger: Il est possible de se faire avorter dans les territoires, mais uniquement dans un hôpital, ce qui signifie que les femmes qui habitent dans des collectivités éloignées doivent se rendre à Yellowknife ou à Frobisher Bay. J'ai vécu à Yellowknife et je connais donc les difficultés que pose l'accessibilité aux services médicaux.

La sénatrice Fairbairn: Hier soir, nous avons entendu des représentants d'avocats de la défense. Je leur ai demandé si, selon eux, ce projet de loi était l'exemple même d'un texte juridique que le gouvernement aurait dû confier à l'évaluation constitutionnelle de la Cour suprême. Pour eux, le projet de loi était sans doute acceptable sur le plan constitutionnel, mais c'est sa mise en œuvre qui ferait l'objet de contestations judiciaires.

Mme Rebick: J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec le rédacteur du projet de loi, au ministère de la Justice. Lui-même est pro-choix. Je lui ai dit qu'il était possible que, dans d'autres cercles, le projet de loi, du moins en surface, pouvait ne pas être aussi mauvais, mais que, en matière de loi sur l'avortement, on n'évoluait pas dans un contexte rationnel. Je lui ai rappelé que nous avions affaire à des groupes de fanatiques qui étaient déterminés à employer tous les moyens à leur disposition pour empêcher des avortements légaux ou non. Ce projet a pour effet de les armer ou de les outiller pour leur harcèlement des médecins et la limitation de l'accès à l'avortement. Voilà la réalité. Les témoins précédents vous ont déclaré qu'ils avaient pour objectif de bannir totalement l'avortement, peu important les circonstances. Eh bien, ce projet de loi leur donne un outil qui leur permettra de faire prévaloir l'opinion de quelque 10 p. 100 de la population, par le biais d'une action essentiellement juridique, mais combien désagréable, parce qu'elle est synonyme de harcèlement. Cela va tout à fait à l'encontre de l'intention déclarée du gouvernement. Je crois qu'il importe de prendre cela en considération, parce que les lois n'ont rien d'abstrait. Lorsque les tribunaux se penchent sur une loi, ils analysent la façon dont elles touchent à la vie des gens, et ils ne se fondent pas uniquement sur son libellé.

Depuis l'adoption de ce projet de loi par la Chambre des communes, il y a moins d'un an, nous avons pu constater son effet dévastateur sur les femmes de ce pays.

[Text]

Ms. Conway: I think it is inevitable that a constitutional challenge will be mounted if this bill is proclaimed. That means we will be into another lengthy public debate on the abortion issue. This country, at this historical moment, has a lot of issues before it, and I do not want to see public resources and the resources of the women's movement absorbed by fighting this battle all over again. We have just been through it. The issue will not go away whether the bill is passed or not. If the bill is not proclaimed then we must struggle for accessibility; if it is proclaimed then we must struggle to defeat the bill constitutionally. We will be into another massive public struggle when we need our resources to cope with the other crises facing us as citizens of this country.

Senator Neiman: I think Ms. Conway is right: The issue will not go away whether the bill is passed or not. Ms. Rebeck has given me the kind of summary I wanted about the status of the provinces and the Territories in terms of what is happening now. It seems to me, that we would like to find a way by which the ministry of health can get into the field in a positive way and to assure access. It should use its spending power to see that certain funds are held exclusively for the provision of these services. We will try to work to that end. We hope that you are pushing at the provincial level and encouraging each province to do the same, and it is obvious that you are.

The Chairman: Thank you for your presentation and for the answers you have given.

Ms. Rebeck: Thank you, Mr. Chairman. I must say that it is a pleasure to present a brief before a committee when it is apparent it is being listened to—not an experience we have had over the past couple of years, I am afraid to say.

The Chairman: Honourable senators, the next group of witnesses represent the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada. I understand that Dr. Popkin will make the opening statement.

Dr. David Popkin, President, Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada: Thank you for inviting us this morning, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, I am the President of the SOGC and Professor and Head of Obstetrics and Gynaecology at the University of Saskatchewan. Sitting on my immediate right is Dr. John Lamont, Chairman of the Social & Sexual Concerns Committee and Director of the Sexual Medicine Unit at McMaster University, where he is a Professor of Obstetrics and Gynaecology. Ruth Stockdale is the Executive Director of the SOGC.

On my immediate left is Dr. Dorothy Shaw, President-Elect, and also an obstetrician and gynaecologist and a Clinical Associate Professor at the University of British Columbia. Also with us this morning is Dr. André Lalonde, Executive Vice-President, SOGC and an obstetrician and gynaecologist practising in Ottawa. He is also a Clinical Associate Professor at the University of Ottawa.

[Traduction]

Mme Conway: Il est inévitable que ce projet de loi, s'il est promulgué, fasse l'objet d'une contestation constitutionnelle. Le cas échéant, nous nous lancerons de nouveau dans un long débat public sur la question de l'avortement. Or, à un moment pour nous historique, ce pays a bien d'autres questions à traiter, et je ne désire pas que les ressources publiques et les ressources des mouvements des femmes soient mobilisées de nouveau pour de telles batailles. Nous venons juste d'en sortir. Cette question ne sera pas réglée, que le projet de loi soit ou non adopté. Si ce projet de loi n'est pas promulgué, alors, nous devons nous battre en faveur de l'accessibilité; par contre, s'il l'est, nous devons nous battre pour le renverser au plan constitutionnel. Nous risquons de devoir nous lancer dans un vaste combat public, à une époque où nous avons besoin de nos ressources pour faire face aux autres crises qui se posent à nous, citoyens canadiens.

Le sénateur Neiman: Je crois que M^{me} Conway a raison: cette question ne sera pas résolue, que le projet de loi soit ou non adopté. M^{me} Rebeck m'a fort bien résumé la situation actuelle dans les provinces et les territoires. Il me semble que nous aimerions pouvoir parvenir à une façon selon laquelle le ministère de la Santé pourrait, sur le terrain, parvenir à assurer l'accès à l'avortement. Il devrait réserver certains fonds à la prestation exclusive de ces services. Nous nous efforcerons de travailler dans ce sens et nous espérons que vous poussez dans le même sens à l'échelon provincial et que vous incitez chaque province à faire la même chose, mais je suis sûr que c'est ce que vous faites.

Le président: Je vous remercie de votre exposé et des réponses que vous nous avez fournies.

Mme Rebeck: Je vous remercie, monsieur le président. Permettez-moi d'ajouter que ce fut un plaisir de soumettre un mémoire à votre comité, parce qu'on a l'impression d'être écouté, ce qui, j'ai bien peur de le dire, ne nous est pas arrivé au cours des dernières années.

Le président: Honorables sénateurs, le prochain groupe de témoins représente la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada. On dit que c'est le docteur Popkin qui doit intervenir en premier.

Dr David Popkin, président, Société des obstétriciens et gynécologues du Canada: Je vous remercie de nous avoir invités ce matin, monsieur le président.

Monsieur le président, je suis président de la SOGC et professeur au département d'obstétrique et de gynécologie de l'Université de la Saskatchewan, dont je suis également directeur. À ma droite, j'ai le docteur John Lamont, président du comité des préoccupations d'ordre social et sexuel et directeur de l'unité de médecine sexuelle à l'Université McMaster, où il est professeur d'obstétrique et de gynécologie. Ruth Stockdale est la directrice administrative de la SOGC.

À ma gauche se trouve le docteur Dorothy Shaw, présidente élue, qui est également obstétricienne et gynécologue et professeure associée d'enseignement clinique à l'université de la Colombie-Britannique. Nous sommes également accompagnés du docteur André Lalonde, vice-président administratif de la SOGC, et obstétricien et gynécologue de pratique privée à

[Text]

If I may, I will make a formal presentation, following which we will be pleased to answer questions.

The Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada is a voluntary, non-profit, scientific and professional organization dedicated to the promotion of optimal reproductive health for Canadian women. The SOGC represents the physician population who provide 95 per cent of the abortion services in Canada.

The SOGC membership includes a large majority of practising obstetricians and gynaecologists in Canada, residents in training in the 16 obstetrics and gynaecology programs in Canada and nurses involved in reproductive health care, as well as basic scientists in reproduction.

The SOGC has consistently maintained its position on abortion originally approved in 1982 and revised in 1988. Our position unequivocally states that "the decision to perform an abortion should be considered a medical one and as such the issue of therapeutic abortion should not be included in the Canadian criminal law".

At the time of introduction of Bill C-43, the SOGC position was represented by the Canadian Medical Association. However, at the 1990 Annual Business Meeting on June 22, the general membership reaffirmed the SOGC position and spoke strongly in opposition to Bill C-43 because of its intent to recriminalize abortion. Because the SOGC represents the physician population who provides 95 per cent of abortion services in Canada, an independent public position on the bill was essential. The SOGC surveyed all practising obstetricians and gynaecologists in Canada.

In July, 1990 the first survey, which is attached, revealed an overwhelming opposition to the recriminalization of abortion in Canada.

In August the society presented the results of the survey and its concerns about the criminalization of abortion to the Minister of Justice, the Honourable Kim Campbell. As a result of that meeting, the minister met with physicians across the country to try to reassure them that they would not be needlessly harassed or prosecuted.

Nevertheless, the membership continued to express strong fears and reservations concerning their legal position. Consequently, the SOGC conducted a follow-up survey, also included in the documentation, to determine the degree to which the minister had allayed the fears and concerns of the practising physicians providing abortion services.

Of the respondents to the second survey, there has been a 14 per cent increase in those reporting that they will discontinue providing abortion services if Bill C-43 becomes law. This

[Traduction]

Ottawa. Le docteur Lalonde est également professeur associé d'enseignement clinique à l'Université d'Ottawa.

Si vous me le permettez, je commencerai par faire un exposé, après quoi nous serons heureux de répondre à vos questions.

La Société des obstétriciens et gynécologues du Canada est un organisme composé de bénévoles, sans but lucratif, à vocation scientifique et professionnelle, voué à la promotion des meilleurs soins génésiques possible pour les Canadiennes. La SOGC représente une population de médecins qui offrent 95 p. 100 des services d'avortement au Canada.

Parmi les membres de la SOGC, on compte une vaste majorité d'obstétriciens et de gynécologues de pratique privée au Canada, des résidents en formation dans 16 programmes d'obstétrique et de gynécologie, des infirmiers et des infirmières spécialisés dans l'hygiène de la reproduction, ainsi que des chercheurs qui font de la recherche fondamentale dans le domaine de la reproduction.

La SOGC n'a pas dévié de la position sur l'avortement qu'elle a adoptée pour la première fois en 1982, puis revue en 1988. Notre position, non équivoque, précise que: «La décision d'effectuer un avortement doit être considérée comme étant une décision médicale et, en tant que telle, la question de l'avortement thérapeutique ne doit pas être visée par une à caractère criminel loi.»

À l'époque du dépôt du projet de loi C-43, c'est l'Association médicale canadienne qui représentait la position de la SOGC. Cependant, lors de l'assemblée générale annuelle du 22 juin 1990, les membres ont réitéré la position de la SOGC et se sont vigoureusement opposés au projet de loi C-43 à cause de l'intention poursuivie dans ce texte de criminaliser de nouveau l'avortement. Or, comme la SOGC représente les médecins qui effectuent 95 p. 100 des avortements au Canada, il était essentiel que nous prenions publiquement et indépendamment position sur ce projet de loi. C'est alors que la SOGC a conduit un sondage auprès de tous les obstétriciens et gynécologues en exercice au Canada.

En juillet 1990, le premier sondage, dont les résultats sont joints, a révélé une opposition écrasante à la recriminalisation de l'avortement au Canada.

En août, la société a présenté les résultats de ce sondage et a fait état de ses préoccupations en matière de criminalisation de l'avortement à la ministre de la Justice, l'honorable Kim Campbell. Après cette rencontre, la ministre a rencontré les médecins aux quatre coins du pays pour essayer de leur garantir qu'ils ne feraient pas l'objet de harcèlement ou de poursuites à la légère.

Malgré tout, nos membres ont continué à exprimer des craintes et des réserves importantes vis-à-vis de leur situation juridique. Par la suite, la SOGC a entrepris un sondage de suivi, que nous avons également joint dans notre documentation, pour déterminer dans quelle mesure la ministre était parvenue à alléger les craintes et les préoccupations des médecins pratiquants qui offrent des services d'avortement.

Quatorze p. 100 de plus des personnes interrogées lors de ce second sondage ont indiqué qu'elles arrêteraient d'offrir des services d'avortement si le projet de loi C-43 devait devenir loi.

[Text]

shows that the minister has been unsuccessful in allaying the fears and concerns of the physicians providing abortion services across Canada. The results also revealed an overwhelming opposition to the recriminalization of abortion. The results give the society grave concern of the impact of Bill C-43 on the women of Canada seeking safe medical abortions.

At the meetings held across Canada with the minister, personal instances of harassment were consistently reported. That harassment, even before the bill becomes law, is firm evidence that the fear of harassment is a real one.

The specific inclusion of abortion in the Canadian criminal law provides anti-abortion individuals and groups with a legal and political avenue to harass physicians, support staff providing assistance for this medical service and, most importantly, the women seeking abortions.

Physicians, their family members, including their children at school and their homes, have been subjected to harassment because the physician provides an essential service to the women of Canada.

The enshrinement of abortion in the Criminal Code of Canada will undoubtedly allow this harassment to continue and even escalate to the courts. This is guaranteed because the criteria in Bill C-43 are incapable of precise determinations. There are no other professions or individuals, including criminals, that have to work in the shadow of an imprecise line between a lawful activity and a criminal act.

Even before it becomes law, inclusion of abortion in the Criminal Code has resulted in anxiety and fear in physicians that they may be subjected to a criminal charge under the Criminal Code.

As a consequence of the fear and anxiety created by Bill C-43, SOGC provided "Information and Guidelines" for physicians to enable them to protect themselves from criminal charges. The guidelines themselves are intimidating but, in the opinion of legal counsel, necessary to try to prevent criminal charges.

Many of the society's members have indicated that to comply completely with the guidelines is not possible, therefore adding another impediment to the provision of service. As a result, the profession is seriously considering whether or not to undertake an additional legal burden. Even with the reassurance of the Minister of Justice, the practising physician is afraid of being the "test case". That was certainly alluded to by the previous witnesses. The psychological impact and the human cost of a professional charged with a criminal act in the conduct of his or her profession is totally devastating.

Harassments and threats along with the anxiety associated with potential criminal action have caused physicians to consider whether or not to continue to provide abortion services to the women of Canada.

[Traduction]

Cela montre bien que la ministre n'est pas parvenue à supprimer les craintes et les préoccupations des médecins qui pratiquent l'avortement au Canada. Les résultats montrent également une opposition marquée à la recriminalisation de l'avortement, et notre société a lieu de redouter les incidences du projet de loi C-43 sur les Canadiennes qui veulent avoir un avortement médical sûr.

Lors des rencontres avec la ministre, les médecins ont fait état de nombreux cas personnels de harcèlement. Ce harcèlement, avant même que le projet de loi ne devienne loi, prouve le bien-fondé de nos craintes en la matière.

L'inclusion spécifique de l'avortement dans le droit pénal canadien fournit aux groupes et aux particuliers qui sont contre l'avortement un moyen légal et politique de harceler les médecins, le personnel de soutien qui offre son assistance dans la prestation de ce service médical et, plus important encore, les femmes qui veulent se faire avorter.

Des médecins, y compris des membres de leurs familles, dont leurs enfants à l'école et à la maison, ont fait l'objet de harcèlement parce qu'ils offraient un service essentiel aux Canadiennes.

En faisant tomber l'avortement sous le coup du Code criminel, on ne fera que perpétuer ce harcèlement et favoriser l'escalade au niveau des tribunaux. Cela ne fait nullement l'ombre d'un doute, car les critères énoncés dans le projet de loi C-43 ne permettent pas une détermination précise. Il ne se trouve aucune profession, ni aucun autre particulier, dont les criminels, qui ait à évoluer dans l'ombre d'une ligne imprécise qui sépare l'activité légale de l'acte criminel.

Avant même que l'avortement ne soit visé dans le Code criminel et que cette inclusion fasse l'objet d'une loi, les médecins ont commencé à craindre d'être l'objet d'accusations pénales aux termes du Code criminel.

À cause de la crainte et de l'anxiété auxquelles donne lieu le projet de loi C-43, la SOGC a émis une série de renseignements et de lignes directrices à l'intention des médecins afin de leur permettre de se protéger contre toute accusation au criminel. En soi, ces lignes directrices sont intimidantes, mais, de l'avis de notre conseiller juridique, elles sont nécessaires si l'on veut éviter que des accusations ne soient portées au criminel.

La plupart des membres de la société nous ont indiqué qu'il leur était impossible de se conformer parfaitement à ces lignes directrices, ce qui s'est traduit par l'apparition d'un nouvel obstacle à la prestation du service. Résultat: la profession se demande très sérieusement si elle doit ou non s'imposer un autre fardeau légal. Malgré les assurances données par le ministre de la Justice, les médecins exerçant ont peur de faire l'objet d'une «cause type», ce à quoi les témoins précédents ont très certainement fait allusion. Pour un professionnel accusé d'avoir commis un acte criminel dans la conduite de sa profession, les retombées psychologiques et les coûts sur le plan humain sont totalement dévastateurs.

Sous l'effet du harcèlement et des menaces qu'ils subissent, associés à la crainte de se voir accuser de commettre un acte criminel, des médecins en sont venus à se demander s'ils devaient ou non continuer à offrir des services d'avortement aux Canadiennes.

[Text]

These factors, coupled with the spectrum of religious, societal and cultural differences which exist among physicians, will only serve to cause a greater deficit in the accessibility of this medical service to women in Canada.

Women of all income groups are facing delays that create the potential of greater jeopardy to their health and wellbeing. Most importantly, women of limited financial resources, including young adolescents, may not have funds available to them to travel and to pay for accommodations in centres that provide safe medical abortions.

The poor of Canada, of which many are single women and mothers, will not have access to an essential medical service. Therefore, those with lesser means and those most in need have even lesser accessibility.

The information from the society's members only serves to confirm the validity of the society's position of strong opposition to the criminalization of abortion in Canada. The society supports the 1986 Supreme Court of Canada decision which placed abortion as a medical matter between the patient and her physician, and that as a medical act the issue of therapeutic abortion should not be included in the Canadian criminal law.

The SOGC urges that:

The Senate committee advise the Senate that Bill C-43 should not become law.

The society shares the government's desire to have equal accessibility and quality of health care for all Canadian women. The SOGC also believes that abortion on demand or without suitable parameters is not in the best interests of Canadian women. However, the SOGC does not believe that the criminalization of abortion, a medical act, is the direction to be taken and would welcome the opportunity to work with members of the federal government in determining a course of action that would provide fair and equitable abortion service in Canada. The society would encourage government resources to be expended in not only equalizing access but also in developing programs preventing the need. The society appeals to the Senate committee to protect the health and safety of Canadian women by rejecting Bill C-43.

Mr. Chairman, that is the formal portion of our presentation.

The Chairman: Thank you, Dr. Popkin. Senator Neiman?

Senator Neiman: I thank the witnesses for their presentation. Their message is clear to us. I would like to know the size of the membership of their society.

Dr. Popkin: The membership has approximately 900 members; 896, to be precise.

Senator Neiman: I was interested in the survey to which you referred, to which the response was a total of 760. I wanted to know what percentage had responded to the survey.

[Traduction]

Tous ces facteurs, combinés à toutes les différences d'ordre religieux, culturel et sociétal qui caractérisent la communauté des médecins, risquent d'occasionner un manque encore plus important sur le plan de l'accès aux services médicaux offerts aux Canadiennes.

Les femmes, toutes catégories de revenus confondues, se heurtent à des retards qui augmentent les risques qu'elles courent sur le plan de la santé et du bien-être. Mais plus important encore, les femmes qui ont des ressources financières limitées, dont les jeunes adolescentes, peuvent ne pas avoir les fonds suffisants pour se déplacer et se payer un logement dans les centres qui offrent des avortements médicaux sûrs.

Les pauvres du Canada, dont font partie les femmes et les mères seules, ne pourront se prévaloir de ce service médical essentiel. Par conséquent, ce sont les plus démunies et celles qui se trouvent le plus en besoin qui sont le moins en mesure de se prévaloir d'un avortement.

Les renseignements qui nous parviennent des membres de la société ne font que confirmer le bien-fondé de notre position, de notre opposition résolue à la criminalisation de l'avortement au Canada. La société appuie la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 1986 et qui faisait de l'avortement un acte médical intervenant entre la patiente et son médecin; en tant qu'acte médical, l'avortement thérapeutique ne devrait pas être visé par le droit pénal canadien.

La SOGC invite le comité du Sénat:

À recommander au Sénat de faire en sorte que le projet de loi C-43 ne devienne pas loi.

La société partage le désir du gouvernement d'offrir des soins de santé de qualité accessibles à toutes les Canadiennes. La SOGC croit également que l'avortement libre, ou hors de tout paramètre convenable, ne s'inscrit pas dans le meilleur intérêt des Canadiennes. Cependant nous ne pensons pas que la criminalisation de l'avortement, un acte médical, soit la direction à prendre et nous serions très heureux de pouvoir travailler de concert avec des représentants du gouvernement fédéral à l'établissement d'un plan d'action qui permettrait aux Canadiennes de bénéficier d'un service d'avortement juste et équitable. La société encourage le gouvernement à consacrer encore plus de ses ressources non seulement à l'égalisation de l'accès, mais aussi à l'élaboration de programmes susceptibles d'éviter la nécessité d'un avortement. La société en appelle au comité du Sénat pour protéger la santé et la sécurité des canadiennes en rejetant le projet de loi C-43.

Monsieur le président, j'en ai terminé avec la partie structurée de notre exposé.

Le président: Merci, docteur Popkin. Sénateur Neiman?

Le sénateur Neiman: Je remercie les témoins de leur exposé. Leur message nous paraît clair. J'aimerais savoir combien de membres compte leur société.

Dr Popkin: Nous comptons environ 900 membres, 896 pour être précis.

Le sénateur Neiman: C'est que je m'intéresse au sondage dont vous avez parlé, et pour lequel vous avez reçu 760 réponses. Je voulais savoir quelle proportion de vos membres avaient répondu à ce sondage.

[Text]

Dr. Popkin: The survey did go out to all obstetricians and gynaecologists in Canada, whether or not they were members of this society.

Senator Neiman: It only went out to obstetricians and gynaecologists, not to general practitioners?

Dr. Popkin: It only went out to obstetricians and gynaecologists, yes.

The Chairman: How many are there in Canada?

Ms. Ruth Stockdale, Executive Director, Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada: The number of actually practising obstetricians and gynaecologists is 1,350. More are registered, but they are in administrative or other functions.

Senator Neiman: Thank you. I have to declare a conflict of interest here. My father was a general practitioner for some 65 years and as such delivered thousands of babies in Manitoba. I was told on many occasions that he was a great obstetrician. Do you feel that the field of abortion should be confined simply to obstetricians and gynaecologists? Is this a procedure that you feel must be performed only by your specialists?

Dr. Popkin: I will express my opinion, and other witnesses may want to express theirs, but the answer is no, it should not be confined to obstetricians and gynaecologists. Qualified medical practitioners may also perform abortions.

Senator Neiman: I have a reason for asking that question. We heard testimony before Christmas from three family doctors, one of whom told us at that time that in Toronto they had applied to one of the teaching hospitals because they wanted to be qualified, if there was any further qualification necessary, to perform abortions in their clinics. The hospital declined to allow them to take what it considered to be appropriate courses. I found that to be a little disturbing, as if there were some kind of closed shop atmosphere. That may pertain just to the one hospital. I am not saying it is general, but, as I say, I found it disturbing.

It seems to me that the hospitals themselves may not want to take the responsibility for performing all of the abortions that may be necessary at any given time or in any given place. I would like to know whether you would encourage the setting up of more free-standing clinics and family counselling units to deal with the entire range of family concerns.

Dr. Dorothy Shaw, President-Elect, Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada: With respect to the decision on the part of that particular hospital not to allow the training of family physicians, I cannot say whether it is an isolated incident or not. It would certainly be a decision made by the individual hospital staff members with that power. It has not been my experience in B.C., where we have had requests from family physicians to be trained. Each case is evaluated on its own merit, much as training for any other procedure that would come under our umbrella. For the rest of the country I think other members may be able to comment, but certainly we have trained family physicians in B.C.

[Traduction]

Dr Popkin: Le questionnaire du sondage a été adressé à tous les obstétriciens et gynécologues du Canada, membres et non membres de la société.

Le sénateur Neiman: Vous ne l'avez adressé qu'aux obstétriciens et gynécologues, et non aux médecins généralistes?

Dr Popkin: Uniquement aux obstétriciens et aux gynécologues, oui.

Le président: Combien y en a-t-il au Canada?

Mme Ruth Stockdale, directrice administrative, Société des obstétriciens et gynécologues du Canada: Nous comptons actuellement 1,350 obstétriciens et gynécologues qui exercent. Il y en a davantage qui sont autorisés, mais ils occupent des postes administratifs ou d'autres fonctions.

Le sénateur Neiman: Je vous remercie. Je me dois de déclarer que je suis en conflit d'intérêts sur ce point. En effet, mon père a été médecin-généraliste pendant 65 ans et, et cette qualité, il a mis au monde des milliers de bébés au Manitoba. On m'a déjà dit qu'il était un excellent obstétricien. Estimez-vous que la pratique de l'avortement devrait être limitée aux seuls obstétriciens et gynécologues? Selon vous, cette procédure ne peut elle être effectuée que par vos spécialistes?

M. Popkin: Je vais vous donner mon opinion personnelle, et je laisserai aux autres témoins le soin d'exprimer la leur. Ma réponse est non, cette pratique ne devrait pas être limitée aux seuls obstétriciens et gynécologues. Les médecins généralistes qualifiés peuvent également effectuer des avortements.

Le sénateur Neiman: Il y a une raison pour laquelle je vous ai posé cette question. Un peu avant Noël, nous avons entendu le témoignage de trois médecins de famille; l'un d'eux nous a déclaré qu'ils avaient voulu s'inscrire dans un hôpital d'enseignement de Toronto pour obtenir les qualifications nécessaires à la pratique de l'avortement dans leurs cliniques. Or, l'hôpital a refusé de les admettre dans un cours jugé approprié. Je trouve cela un peu troublant: c'est un peu comme si l'on avait affaire à une chasse gardée. Il est possible que cela ne concerne qu'un seul hôpital, je ne veux pas généraliser, mais je trouve cela troublant.

Il me semble, en outre, que les hôpitaux ne veulent pas, eux-mêmes, assumer la responsabilité de tous les avortements qui peuvent devoir être pratiqués. Je me demande si vous ne pourriez pas encourager l'ouverture d'un plus grand nombre de cliniques indépendantes et d'unités de conseil familial qui pourraient se charger de l'ensemble des problèmes familiaux.

Dr Dorothy Shaw, présidente élue, Société des obstétriciens et gynécologues du Canada: Pour ce qui est de la décision de cet hôpital en particulier de ne pas assurer la formation des médecins de famille, je ne puis dire s'il s'agit d'un incident isolé ou non. Cela tient certainement à la décision de responsables de l'hôpital. Je n'ai pas eu vent de tels incidents en Colombie-Britannique, où des médecins de famille nous ont déjà demandé à être formés. Chaque cas est évalué selon son bien-fondé, tout comme nous le faisons avec les autres types de formation qui relèvent de nous. Pour ce qui est du reste du pays, je pense que d'autres membres pourraient commenter la situation, mais il est certain qu'en Colombie-Britannique, nous avons assuré la formation de médecins de famille.

[Text]

Dr. Popkin: I might also comment that on attachment one, the third part of our official position paper states:

It is recognized that not all practitioners and perhaps not all hospitals in Canada are supportive of the principle of therapeutic abortion. Nevertheless, abortion services should be uniformly available to women across Canada.

Then we suggest a remedy. This does not exclude family physicians who, incidentally, are members of the SOGC. Such a physician will be eligible for membership in the society.

Senator Neiman: Would you support the idea of the federal ministry of health and welfare directing specifically some of its funds, if it could do so and if we could persuade the minister to consider the proposition, into family planning and other areas that would try to eliminate the problem of abortion entirely?

Dr. John Lamont, Chairman of Social & Sexual Concerns Committee, Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada: I think our society's position has always been that it is better to prevent the problem than it is to have to deal with it after the fact. Certainly, any abortion service, we feel, should be part of a comprehensive approach to the problem, which would include education and access to contraception as a comprehensive program rather than isolating abortion as a sort of solution to the problem after it happens.

Senator Neiman: I have one further comment. We heard from representatives of a clinic in B.C. One of their problems is that they are being reimbursed for their actual medical services, but none of the counselling, pre-counselling or post-counselling, is covered in any way. I suppose that applies not only to free-standing clinics but to hospitals as well.

In my view, this is a significant hiatus in the type of service available. If we want to prevent abortions, we should have funds allocated for that type of service. Would you agree?

Dr. Lamont: Yes. I would like to respond by saying that I think the idea of a comprehensive approach to providing abortion services would certainly include pre-procedure assessment and follow-up.

Traditionally, the hospital is funded through a global budget and the physician is paid for the procedure. Part of the procedure involves assessment and follow-up. But in terms of the depth of counselling that we feel is needed, often recruits from other professions, such as registered nurses or social workers, are required to do peri-abortion counselling. In fact, unless the hospital is willing to commit funds from the global budget to provide those people, then those services are quite meagre.

Senator Neiman: We have heard from witnesses that there is a great variation in attitudes from province to province, both at the government level and even at the level of the provincial

[Traduction]

Dr Popkin: J'aimerais aussi faire un commentaire sur l'annexe numéro un, la troisième partie de notre mémoire officiel, qui précise:

Nous admettons que ce ne sont pas tous les praticiens, et peut-être pas non plus tous les hôpitaux au Canada, qui appuient le principe de l'avortement thérapeutique. Il n'en demeure pas moins que les services d'avortement devraient être offerts, de façon uniforme, à toutes les femmes au Canada.

Nous proposons donc une solution. Et ce texte ne suggère pas l'exclusion des médecins de famille qui, soit dit en passant, sont membres de la SOGC. En effet, ces médecins peuvent devenir membres de la société.

Le sénateur Neiman: Seriez-vous favorables à l'idée que le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social consacre une partie de ses fonds, s'il pouvait se le permettre et si nous parvenions à convaincre le ministre d'envisager cette solution, à la planification familiale et à d'autres secteurs, de sorte à supprimer complètement le problème de l'avortement?

Dr John Lamont, président du Comité des préoccupations d'ordre social et sexuel, Société des obstétriciens et gynécologues du Canada: Notre société a toujours estimé que mieux valait prévenir que guérir. Il est évident que tout service d'avortement devrait s'inscrire dans le cadre d'une approche globale du problème, laquelle comporterait des volets d'éducation et d'accès aux moyens de contraception, ainsi qu'un programme exhaustif, plutôt que le recours à des avortements isolés en tant que solution au problème après coup.

Le sénateur Neiman: Un dernier commentaire. Nous avons entendu le témoignage de représentants d'une clinique de la Colombie-Britannique dont l'un des problèmes est de pouvoir se faire rembourser pour les actes médicaux, mais non pour leur travail d'orientation, que ce soit avant ou après l'intervention. Je pense que c'est le cas non seulement pour les cliniques indépendantes, mais également pour les hôpitaux.

Selon moi, il s'agit là d'un grave manque dans le type de services offerts. Si nous voulons éviter les avortements, nous devrions consacrer des fonds à ce genre de service. Êtes-vous d'accord?

Dr Lamont: Oui. J'aimerais ajouter que le concept d'une approche globale aux services d'avortement devrait bien évidemment comprendre une procédure d'évaluation avant l'intervention ainsi qu'un suivi.

Habituellement, l'hôpital est financé par le biais d'une enveloppe budgétaire globale et le médecin est payé pour chaque acte qu'il accomplit, qui englobe l'évaluation et le suivi. Par contre, pour ce qui est du soin apporté aux services d'orientation, que nous jugeons nécessaires, il n'est pas rare que des membres d'autres professions, comme les infirmières ou les travailleurs sociaux, aient à offrir un service de conseil. En fait, ces services sont plutôt limités, sauf si l'hôpital est disposé à prélever les fonds sur son enveloppe budgétaire afin de payer ces professionnels.

Le sénateur Neiman: Des témoins nous ont indiqué qu'il y avait de grands écarts d'attitude d'une province à l'autre, que ce soit à l'échelon du gouvernement, ou même à celui des asso-

[Text]

medical associations. Do you feel that you can bring any pressure to bear on your own or in your particular provinces to get the attitudes of the medical associations in line to encourage the kind of approach which you have suggested?

Dr. Lamont: I think certain things can be done. This requires funds for support, as you pointed out. I think it requires something else, as well. The last witnesses spoke about negatives and positives. I think what would be most helpful would be the removal of the negatives, the disincentives for physicians and other health professionals to be involved in this whole process.

Dr. Popkin: The Society of Obstetricians and Gynaecologists has broken itself into five regions in the country. There is representation on all provincial medical associations of the SOGC members. The views that we have stated in our abortion position could be implemented and the voices of the physicians in each province could be heard by the medical associations in those provinces. They could be brought forward to the ministers of health in each province.

As we suggest in our position paper, that is one way that we plan to and do interface with governments in these provinces so as to provide the kind of preventative actions and services required to minimize the need for abortion.

Senator Doyle: Dr. Popkin, I am reassured to find in your conclusion the bold statement that, while your society believes that abortion on demand or without suitable parameters is not in the best interest of Canadian women, it does not believe in criminalization.

When the government was wrestling with this matter and before legislation was produced, was your society consulted?

Dr. Popkin: Our society has not been consulted with respect to the formation of this law.

Senator Doyle: Was there no approach made as to how you might respond, considering your vulnerability?

Dr. Popkin: No, there was not.

Senator Doyle: If you were to face the government today and if it were to say to you, "What should we do to protect the members of your society?" what would you say to them?

Dr. Popkin: Our main concern is the protection of the public that we serve; namely, the females of the country, their partners and their families. We believe that the way to do that is to practise good medicine. We do not think that we need to be legislated, that we need to be considered as criminals with respect to the conduct of our medical practice.

Therefore, if we were able, as we suggest we would like the opportunity to do, to work with the federal government to determine a course of action, we would like to suggest that we ask for help from the government in the form of resources in order to implement the sort of things we were just discussing—

[Traduction]

ciations médicales provinciales. Estimez-vous que vous pouvez faire pression, à votre niveau ou au niveau des gouvernements provinciaux, pour infléchir l'attitude des associations médicales dans le sens de l'approche que vous recommandez?

Dr Lamont: Je pense qu'il est possible de faire certaines choses. Mais, comme vous l'avez dit, l'argent est le nerf de la guerre. Je crois qu'il faut agir sur un autre point également. Les derniers témoins ont parlé des aspects négatifs et positifs. Quant à moi, je pense qu'il serait très utile de supprimer les aspects négatifs, de décourager les médecins et les autres professionnels de la santé de s'engager dans ce processus.

Dr Popkin: La Société des obstétriciens et gynécologues est présente dans cinq régions. Les membres de la SOGC siègent à toutes les associations médicales provinciales. Les solutions que nous avons énoncées à propos de l'avortement pourraient être mises en œuvre et les médecins, dans chaque province, pourraient intervenir auprès de leurs associations médicales respectives. Ces suggestions pourraient être portées à l'attention des ministres de la Santé de chaque province.

Comme nous le disons dans notre mémoire, c'est une des façons dont nous comptons procéder. Nous comptons intervenir auprès des gouvernements provinciaux pour qu'ils offrent le genre de mesures et de services préventifs qui pourront permettre d'éviter les avortements.

Le sénateur Doyle: Docteur Popkin, je suis rassuré par votre conclusion sans ambages dans laquelle vous précisez que votre société, même si elle estime que l'avortement libre ou échappant à tout paramètre approprié ne va pas dans le meilleur intérêt des Canadiennes, ne croit pas en la criminalisation de cet acte.

Mais lorsque le gouvernement se débattait avec cette question, et avant qu'un projet de loi soit rédigé, votre société a-t-elle été consultée?

Dr Popkin: Notre société n'a pas été consultée à l'étape de la préparation de la loi.

Le sénateur Doyle: Et aucune démarche n'a été entreprise pour savoir comment vous pourriez réagir, étant donné votre vulnérabilité?

Dr Popkin: Non, aucune.

Le sénateur Doyle: Si, aujourd'hui, le gouvernement vous posait la question suivante: «Que devrions-nous faire pour protéger les membres de votre société?», que répondriez-vous?

Dr Popkin: Notre principale préoccupation est la protection du public que nous servons. Autrement dit, les femmes de ce pays, leurs partenaires et leurs familles. Or, nous pensons que la façon d'y arriver est de pratiquer une bonne médecine. Nous n'estimons pas nécessaire de légiférer en la matière, de risquer de passer pour des criminels dans la conduite de notre profession médicale.

Par conséquent, si nous pouvions collaborer avec le gouvernement fédéral pour arrêter un train de mesures, ce que nous aimerions bien pouvoir faire, nous demanderions au gouvernement de nous aider sous la forme d'une allocation de ressources destinées à la mise en œuvre des moyens dont nous venons juste de parler, et qui s'articulent autour de l'éducation et de

[Text]

education, schools, providing courses in sexuality, the prevention of the need for abortion.

When the unfortunate incidence arises when a woman seeks such a service, it is our wish that it be provided in the safest and most efficient way possible so that these people have the best medical care available. We do not go along with criminalization of abortion but, rather, would prefer the resources to provide a service throughout the country to all women who find themselves in the very unfortunate position of having to seek an abortion.

Senator Doyle: It seems that everyone who appears here, including the senators sitting around the table, agrees that more money should be spent in the field for education, for facilities, for training, for all of these good things that your society favours. There is emphasis in this brief on the reservation that your members hold concerning their legal position. In that area, I wonder how you would express your advice to the government when you simply say, "Take the Criminal Code out and then we are safe. As long as it is an acknowledged medical procedure, no one can go after us."

Dr. Popkin: No, that is not true at all. I think any physician who practises below the standards set by his peers, by the provincial governments and by the colleges of physicians and surgeons is in trouble. We are a self-regulating profession and are very cognizant of the responsibility that places upon us. Therefore, I think there are many sanctions in the criminal and civil law that will address a physician who is not practising according to standards. I do not think we require criminalization of this medical act in order to provide a proper service to the women of Canada.

Perhaps Dr. Lalonde may also wish to comment on that.

M. André Lalonde, vice-président administratif, Société des obstétriciens et gynécologues du Canada: Je pense que la position de notre association est que nous avons déjà, à l'article 45 de la loi les possibilités d'avoir des poursuites pour les avortements illégaux.

Alors nous disons que la loi n'est pas nécessaire et que le gouvernement fédéral devrait se prévaloir de la loi sur la santé canadienne qui parle justement d'universalité et de la promotion de la santé. Avec ces articles, l'on se demande pourquoi une province reçoit des fonds du gouvernement fédéral si elle n'applique pas l'universalité comme principe dans la distribution des soins de la santé.

On a eu l'exemple des frais supplémentaires. Alors, ceci en est un autre. Si une province n'a pas de clinique d'avortement thérapeutique, elle est va à l'encontre de la loi fédérale sur la santé de 1984, qui dit qu'il devrait y avoir des services accessibles à toute la population dans cette province.

Senator Barootes: May I ask a supplementary question on what you have just requested. Dr. Popkin, would the advice that the SOGC would be giving to the federal government in such a consultation require federal legislation?

[Traduction]

l'école; il faut donner des cours de sexualité, pour éviter que des avortements soient nécessaires.

Mais quand l'inévitable se produit et qu'une femme demande à se faire avorter, alors nous désirons que ce service lui soit offert de la façon la plus sûre et la plus efficace possible, et nous souhaitons que nos patientes bénéficient des meilleurs soins médicaux disponibles. Nous ne sommes pas d'accord avec la criminalisation de l'avortement et nous préférierions disposer des ressources voulues pour offrir un service à l'échelle du pays à toutes les femmes qui se retrouvent dans la situation peu enviable d'avoir à se faire avorter.

Le sénateur Doyle: Il semble que toutes les personnes présentes dans cette salle, notamment les sénateurs, conviennent qu'il faudrait dépenser plus dans le domaine de l'éducation, dans celui des installations de formation, pour toutes ces bonnes choses envers lesquelles notre société est favorable. Dans votre mémoire, vous insistez sur les réserves qu'émettent vos membres à propos de leur situation sur le plan juridique. À cet égard, je me demande comment vous pouvez conseiller le gouvernement lorsque vous vous contentez de déclarer: «Oubliez le Code criminel, et nous n'aurons plus de problèmes. Tant qu'on reconnaît que l'avortement est une procédure médicale, personne ne peut se tourner contre nous.»

Dr Popkin: Non, ce n'est pas vrai du tout. Je crois que tout médecin qui n'exerce pas selon les normes fixées par ses pairs, par les gouvernements provinciaux et par les collèges de médecins fait face à des difficultés. Notre profession assure sa propre réglementation et nous sommes très conscients des responsabilités qui en découlent. Je pense donc qu'il y a de nombreuses sanctions prévues par le Droit criminel et civil à l'endroit d'un médecin ne respectant pas les normes. Je ne pense pas qu'il faille criminaliser cet acte médical pour fournir un service satisfaisant aux femmes du Canada.

Docteur Lalonde souhaite peut-être commenter cette question.

Dr. André Lalonde, Administrative Vice-President, Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada: The position of our society is that the possibility of legal action concerning illegal abortions already exists under section 45 of the bill.

So we're saying that the bill is not necessary and that the federal government should use the Canada Health Act, which deals precisely with universality and health promotion. With these sections, we wonder how a province can receive funds from the federal government if it does not apply the principle of universality in the delivery of health care.

We had the example of extra billing. This is another matter. If a province has no therapeutic abortion clinic, it goes against the federal Health Act of 1984, which provides that there should be services that are accessible to the entire population in that province.

Le sénateur Barootes: Je voudrais poser une question supplémentaire à propos de ce que vous venez de demander. Dr Popkin, quels conseils la SOGC donnerait au gouvernement

[Text]

Dr. Popkin: I do not know that. You are the legislators. However, if there was some kind of legislation that would help assure the resources from the provinces—because these are in the end going to be provincial health matters—some assurance through legislation that there will be these provisions would perhaps be helpful.

Dr. Lalonde: I think there are already some provisions in the Canada Health Act and it is only in the regulations that would be set up by the Department of Health and Welfare where that would be needed. We do not need a new law or an amendment. Why treat that service as a different service from services for coloncystectomies or any other medical service? It is a medical service.

Senator Spivak: We agree.

Dr. Lalonde: All we need is a directive from Health and Welfare which states that Province X has not provided equal access or universality to its citizens, is in default and will not receive the funds next year. I think there would be a response quite quickly from that.

Senator Doyle: I want to make a brief reference to a situation that has nothing to do with abortion but has to do with the principle of the law responding to the concerns of a group that feels unfairly victimized. I am talking about the media of this country and of the publishing industry, which has been raising a good deal of agitation recently about the effect of libel laws. They do not particularly want the libel laws changed, but they want some protection for themselves because they feel that they are unnecessarily being made a target of libel actions by well-to-do newspaper chains, broadcasting companies and publishing institutions. I wondered if there was not some similarity between gynaecologists and their particular concerns, considering what has happened to some of their friends south of the border.

Dr. Popkin: I do not think you are suggesting, senator, that obstetricians and gynaecologists in the country are only acting to protect their own—

Senator Doyle: But they have confessed, admitted or acknowledged that they do have a problem and a concern in that area. I do not find it unusual and I am not surprised by it; I am just trying to get its dimensions.

Dr. Popkin: Perhaps other people may want to answer this. The impression we have from members of our society is that there is a lot of fear and anxiety, and even if they practised medicine to the best of their ability, despite the assurances of the Minister of Justice, they may be charged with a criminal act. That in itself is going to be a big problem and we already see that it is affecting the ability to provide this kind of service in Canada.

[Traduction]

fédéral quant à la nécessité d'une législation fédérale à ce sujet?

Dr Popkin: Je ne sais pas, c'est vous qui êtes le législateur. Toutefois, s'il y avait un texte de loi aidant à garantir que les provinces fournissent les ressources nécessaires—car, cela finira par être des questions de santé d'ordre provincial—si la loi pouvait donner une telle assurance, cela serait peut-être utile.

Dr Lalonde: Je pense que la Loi canadienne sur la santé contient déjà certaines dispositions et cela serait seulement nécessaire dans les règlements établis par le ministère de la Santé et du Bien-être social. Nous n'avons pas besoin d'une nouvelle loi ou d'un amendement. Pourquoi traiter cet acte comme s'il était différent des autres actes tels que les kystectomie et tout autre acte médical? C'est un acte médical.

Le sénateur Spivak: Nous sommes d'accord.

Dr Lalonde: Nous avons simplement besoin d'une directive de Santé et Bien-être social disant que la province X ne fournit pas un accès égal ou une universalité d'accès à ses citoyens, ne respecte pas les normes et ne recevra pas de fonds l'année suivante. Je pense que l'on aurait alors une réaction rapide.

Le sénateur Doyle: Je voudrais faire brièvement référence à une situation qui n'a rien à voir avec l'avortement mais qui touche le principe de la loi répondant aux préoccupations d'un groupe se considérant injustement maltraité. Je parle des médias de notre pays et des éditeurs qui se plaignent beaucoup depuis quelque temps des effets des lois répondant aux préoccupations d'un groupe se considérant injustement maltraité. Je parle des médias de notre pays et des éditeurs qui se plaignent beaucoup depuis quelque temps des effets des lois sur la diffamation. Ils ne veulent pas que l'on modifie ces lois, mais ils veulent que l'on modifie ces lois, mais ils veulent recevoir une certaine protection car ils ont l'impression qu'ils sont inutilement exposés à des poursuites de la part des chaînes de journaux, de compagnies de radiodiffusion ou de grandes maisons d'édition. Je me demandais si l'on ne pouvait pas trouver des similitudes avec les gynécologues et leurs préoccupations particulières, compte tenu de ce qui est arrivé à certains de leurs amis au sud de la frontière.

Dr Popkin: Je ne pense pas que vous vouliez dire, sénateur, que les obstétriciens et les gynécologues de notre pays agissent seulement afin de protéger leurs propres . . .

Le sénateur Doyle: Mais ils ont confessé, admis ou reconnu qu'ils ont un problème et une inquiétude dans ce domaine. Je ne trouve pas cela inhabituel et cela ne m'étonne pas, j'essaie simplement d'en mesurer l'étendue.

Dr Popkin: Peut-être que d'autres voudront répondre à cela. L'impression que me donnent les membres de notre communauté est qu'ils ressentent beaucoup de peur et d'anxiété et même s'ils ont pratiqué la médecine au mieux de leurs moyens, malgré ce qu'en dit le ministre de la Justice, ils peuvent se voir accuser d'avoir commis un acte criminel. Cela en soi va être un grand problème et nous constatons déjà que cela a une incidence sur la possibilité de fournir ce type de service au Canada.

[Text]

There is a definite cause and effect here. I think it is fear, because even if physicians do the best they can, they are not convinced that they will not be more harassed or subject to prosecution.

Perhaps Dr. Shaw would like to enlarge on that.

Dr. Shaw: Our speciality already has the highest malpractice insurance, as you may be aware, and just about all of our colleagues have had personal experience of being involved in some kind of litigation. It is a very unpleasant experience. Unless one has been personally involved, it is difficult to relate to how unpleasant it is as an experience and how emotionally disturbing it is for a person, how much it disturbs one's practice and also the financial implications as well as the adverse publicity which always is associated initially and never is retracted in the event that one's name is cleared.

That is what we face currently. Many people are afraid that not only civil law is being added to this, but a new dimension, criminal law which is a focus for the anti-choice movement because of the wording and the vagaries of Bill C-43 to try to bring in more harassment, at least in the initial stages, which will prevent physicians from providing an essential service.

Senator Grafstein: Doctors, I am interested in the position you take initially against choice, because you say you are against abortion on demand which, in my mind, indicates that you are not against unadulterated, pure choice.

Dr. Popkin: Our goal is to provide an opportunity for women to make an informed choice. We see our role as providing the opportunity for women to gather as much information and to inform themselves so they can make a proper choice.

The term "abortion on demand" is a term that does not mean much to the medical profession. In fact, what does it mean? I really do not know what it means. A woman requests a medical service, the termination of a pregnancy, and we listen to her, gather all the evidence and try to form an opinion as to whether the continuation of the pregnancy will be detrimental to her health or life. I do not like the term "abortion on demand" and I do not use that term.

In any textbook of obstetrics and gynaecology, abortion is the termination of pregnancy prior to viability, which begs the question, what is viability, and I do not have the answer for you. There are some parameters whereby we judge that; in essence, the ability of the fetus to survive independently of the mother, and that may occur at any time from around 20 weeks to 24 weeks of gestation. When people talk about the termination of pregnancy after viability, which is 28 weeks, 32 weeks or up to 40 weeks, that is not an abortion; that is the premature deliver of a child and it is often done for the safety of the mother or her life or health. It is not necessary to do that very often, but it is not an abortion.

There has been a lot of misunderstanding as to the terminology used by lay people and by people who have presented before you. They are not talking about abortion.

[Traduction]

Il y en a une nette relation de cause à effet. Je pense que c'est la peur, parce que, même si les médecins font de leur mieux, ils ne sont pas sûrs que l'on ne va pas les harceler et les poursuivre.

Le docteur Shaw voudrait peut-être ajouter quelque chose à ce sujet.

Dr Shaw: Notre spécialité a déjà l'assurance professionnelle la plus coûteuse, comme vous le savez peut-être, et presque tous nos collègues ont déjà été personnellement impliqués dans un litige ou un autre. C'est une expérience très désagréable. Si l'on n'a pas été soi-même impliqué, on a du mal à se rendre compte à quel point cela peut-être désagréable et dur sur le plan émotionnel, combien cela nuit aux activités professionnelles et quelles en sont les implications financières ainsi que la publicité négative qui en ressort toujours au début et qui n'est jamais effacée même si on est acquitté.

Voilà la situation actuelle. Beaucoup de gens craignent que l'on ajoute à cela non seulement le droit civil, mais également une dimension nouvelle, le droit criminel sur lequel se concentre le mouvement antichoice à cause du libellé du projet de loi C-43 et de l'étrange façon dont il s'efforce d'entraîner plus de harcèlements, au moins dans les premières étapes, ce qui empêchera les médecins de fournir un service essentiel.

Le sénateur Grafstein: Docteurs, je m'intéresse à la position que vous adoptez au départ contre le choix, car vous dites être contre l'avortement sur demande, ce qui me semble montrer que vous n'êtes pas contre un choix pur et simple.

Dr Popkin: Notre objectif est de permettre aux femmes de choisir en connaissance de cause. Pour nous, notre rôle est de donner aux femmes la possibilité de rassembler autant d'informations que possible et de s'informer afin de pouvoir choisir ce qui leur convient.

L'expression «avortement sur demande» ne veut pas dire grand-chose pour les médecins. En fait, que veut-elle dire? Je ne sais pas ce qu'elle veut dire. Une femme demande un service médical, une interruption de grossesse, et nous l'écoutons, nous rassemblons tous les éléments et nous essayons de décider si la continuation de la grossesse risque de nuire à sa santé ou à sa vie. Je n'aime pas l'expression «avortement sur demande» et je ne l'utilise pas.

Dans n'importe quel manuel d'obstétrique et de gynécologie, on dit que l'avortement est l'interruption de la grossesse avant que le fœtus ne devienne viable, ce qui amène à se demander ce que veut dire viable et je ne peux pas vous répondre. On juge cela en fonction de certains paramètres. Il s'agit en fait de la capacité qu'aurait le fœtus à survivre indépendamment de sa mère, ce qui peut se produire aux environs de la vingtième ou vingt-quatrième semaine de la grossesse. Lorsque l'on parle d'interruption de grossesse après l'apparition de la viabilité, c'est-à-dire au bout de 28, 32 ou jusqu'à 40 semaines, cela n'est plus un avortement; c'est l'accouchement prématuré d'un enfant et cela se fait souvent pour protéger la vie ou la santé de la mère. Cela n'est pas très souvent nécessaire, mais ce n'est pas un avortement.

Il existe de nombreux malentendus quant aux termes utilisés par les profanes et par ceux qui se sont présentés devant vous. Ils ne parlent pas d'avortement.

[Text]

Senator Grafstein: I would be interested in having on the record what are the medical standards. We have had general discussion about this, but it would be useful for the committee to have a statement of exactly what is the medical standard and the technical language used by the profession to determine whether or not a doctor or a medical practitioner has fallen below a medical standard. In response to some of your questions, you have dealt with a myth that there is not a criminal standard. There is a criminal standard for medical practice.

Dr. Popkin: Yes.

Senator Grafstein: Doctors are as susceptible as anyone, perhaps more so because they deal with issues of life and death, to a criminal standard.

Dr. Popkin: Yes.

Senator Grafstein: Criminal negligence is an example. When is it criminal negligence? When is that standard applied? When a medical practitioner falls below a standard in a therapeutic abortion?

Dr. Popkin: That is a very difficult question to answer.

Senator Grafstein: I understand that.

Dr. Popkin: I think it is important for the public to understand that these generic terms of choice are confusing in a way and it would be more appropriate to have a debate on an understanding of what are the definitions, because there is no such thing as choice. Unless someone chooses unilaterally to inflict a therapeutic abortion upon themselves it is not choice. It requires someone else to participate in that decision in some fashion. I think it would be useful to have that standard. Doctor Morgentaler who was here before this committee suggested that he would be prepared to have an additional federal standard or federal law, if that were the case, where medical guidelines would be debated and adopted federally.

I am not sure that is something that would be acceptable to your association, but I think it would be useful for us to understand what is viability, what are the parameters, and where does a doctor fall below a standard of care.

Dr. Popkin: I wish I could give you an answer. It is a world-wide debate as to what time viability is. Our society does formulate standards using the expertise within our society and other expertise that we can call upon. In our national journal we do publish standards of medical practice for the profession. The implementation or the watchdog of whether physicians are practising according to standards is allocated or given to the provincial colleges of physicians and surgeons whose duty it is to protect the public. They are the ultimate people who judge a doctor's standard.

Senator Grafstein: Does that standard vary from province to province?

Dr. Popkin: It may do so. In fact, it is true that it does.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: J'aimerais faire figurer au procès-verbal ce que sont les normes médicales. Nous avons eu des discussions générales à ce sujet, mais il serait bon que le comité dispose d'une déclaration expliquant exactement quelle est la norme médicale et quel est le langage technique utilisés par la profession pour déterminer si un médecin ou un praticien de la médecine n'a pas respecté les normes. En réponse à certaines questions, vous avez parlé du mythe suivant lequel il n'y aurait pas de norme criminelle. Il existe une norme criminelle pour la pratique médicale.

Dr Popkin: Oui.

Le sénateur Grafstein: Les médecins peuvent être exposés autant que n'importe qui à une norme criminelle, peut-être même plus parce qu'ils s'occupent de questions de vie et de mort.

Dr Popkin: Oui.

Le sénateur Grafstein: La négligence criminelle, par exemple. Quand y a-t-il négligence criminelle? Quand cette norme s'applique-t-elle? Quand un médecin ne respecte pas une certaine norme au cours d'un avortement thérapeutique?

Dr Popkin: C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre.

Le sénateur Grafstein: Je le comprends.

Dr Popkin: Je pense qu'il est important que le public comprenne que ces termes génériques de choix sont une source de malentendus et il vaudrait mieux avoir un débat pour bien s'entendre sur les définitions, car il n'existe pas de véritable choix. À moins de choisir unilatéralement de s'infliger à soi-même un avortement thérapeutique, il n'y a pas de choix. Il faut que quelqu'un d'autre participe, d'une certaine façon, à la prise de décision. Je pense qu'il serait utile d'avoir cette norme. Le docteur Morgentaler, qui s'est présenté devant ce comité, a dit qu'il serait prêt à accepter une norme fédérale ou une loi fédérale supplémentaire, le cas échéant, et des directives médicales seraient débattues et adoptées au niveau fédéral.

Je ne sais pas si c'est quelque chose qu'accepterait votre association, mais je pense qu'il serait utile pour nous de comprendre ce qu'est la viabilité, quels sont les paramètres correspondants et en quoi un médecin peut ne pas respecter les normes de soins.

Dr Popkin: J'aimerais pouvoir vous répondre. Le moment où le fœtus devient viable fait l'objet d'un débat universel. Notre société établit des normes en s'appuyant sur une expertise dont nous disposons nous-mêmes ou celle à laquelle nous pouvons avoir accès. Dans notre revue nationale, nous publions des normes de pratique médicale pour notre profession. L'application de ces normes ou la vérification que les médecins les respectent bien sont confiées aux collèges provinciaux de médecins et chirurgiens dont le rôle est d'assurer la protection du public. Ce sont eux qui se prononcent en dernier ressort sur la façon dont un médecin respecte les normes.

Le sénateur Grafstein: Ces normes varient-elles d'une province à l'autre?

Dr Popkin: C'est possible. En fait, c'est vrai.

[Text]

Senator Grafstein: Does it vary from province to province as it applies to therapeutic abortions?

Dr. Popkin: If you are referring to when a termination of pregnancy is or is not an abortion, quite frankly, I do not know if all the provinces have developed standards. I can tell you that it does range. In the Province of Saskatchewan, where I come from, an abortion is an abortion if there is a termination of pregnancy prior to 500 grams of fetal weight or 20 weeks of gestation. Before that, it is an abortion and after that it is a termination of pregnancy. That is the case in Saskatchewan.

Senator Grafstein: Could the other doctors from the other provinces give us the standards in their provinces?

Doctor Lamont: Essentially, in academic definition it is the same. By convention, physicians who have participated in doing abortions for women on request have basically not gone beyond 20 weeks, except in situations where there was gross fetal abnormality with no chance of that fetus surviving to term.

Senator Grafstein: I assume that you would go beyond that period if it was clear that the health of the mother was in jeopardy; is that right?

Doctor Lamont: If there is a threat to the life of the mother, then intervention may occur. Essentially, the convention and agreement among physicians without any formal discussion or anything written down is that they do not do abortions for all intents and purposes after 20 weeks gestation.

Senator Grafstein: Does that apply to B.C.?

Doctor Shaw: Basically it is the same in B.C. A doctor must register any delivery after 20 weeks or 500 grams. It has to be registered as a still birth or a live birth. Thus, it is not the same situation at all.

Senator Grafstein: On that point, I would like to turn to your survey on Bill C-43. There is a very interesting but curious response to your question no. 3. What is the first trimester again?

Doctor Popkin: The first 12 weeks.

Senator Grafstein: And the second trimester?

Senator Barootes: Divide nine by three, if it is not too difficult.

Senator Grafstein: I am trying to get it on the record, Senator Barootes.

Senator Stanbury: It is on the record now.

Senator Grafstein: I cannot hear from those to my right. I want to hear from the witnesses, unless Senator Barootes wants to give evidence. I would be delighted to cross-examine him.

The Chairman: We have one Saskatchewan doctor on the panel now.

Senator Grafstein: He has to decide what fee schedule he will apply.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Est-ce qu'elles varient d'une province à l'autre pour ce qui a trait aux avortements thérapeutiques?

Dr Popkin: Si vous faites allusion au moment où l'interruption constitue ou non un avortement, je ne sais vraiment pas si toutes les provinces ont établi des normes. Je peux vous dire que cela varie. En Saskatchewan, on parle d'avortement tant que le fœtus pèse moins de 500 grammes ou jusqu'à la 20^e semaine de grossesse. Jusque là, c'est un avortement et ensuite, c'est une interruption de grossesse. C'est comme cela en Saskatchewan.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que les autres médecins des autres provinces peuvent nous indiquer les normes de leur province?

Dr Lamont: En gros, la définition officielle est la même. Par convention, les physiiciens qui effectuent des avortements à la demande des femmes concernées ne vont normalement pas au-delà de 20 semaines. Sauf si l'on constate une importante anormalité du fœtus l'empêchant totalement de survivre jusqu'au terme de la grossesse.

Le sénateur Grafstein: Je suppose que vous interviendriez au-delà de cette période s'il était clair que la santé de la mère était en danger, n'est-ce pas?

Dr Lamont: Si la vie de la mère est menacée, on peut intervenir. En fait, ce sur quoi s'entendent les médecins sans en avoir parlé officiellement ou sans qu'il y ait quoi que ce soit d'écrit à ce sujet, c'est que, à toutes fins pratiques, on ne fait pas d'avortement après la 20^e semaine de grossesse.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que cela s'applique à la Colombie-Britannique?

Dr Shaw: C'est en gros la même chose en Colombie-Britannique. Un médecin doit faire enregistrer tout accouchement après la 20^e semaine ou au-dessus de 500 grammes. Il faut signaler si l'enfant est mort-né ou né vivant. Ce n'est donc pas du tout la même chose.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais, à ce sujet, passer à votre enquête sur le projet de loi C-43. On trouve une réponse très intéressante, mais étrange à votre question numéro 3. Qu'est-ce encore que le premier trimestre?

Dr Popkin: Les 12 premières semaines.

Le sénateur Grafstein: Et le deuxième trimestre?

Le sénateur Barootes: Divisez 9 par 3, si ce n'est pas trop difficile pour vous.

Le sénateur Grafstein: J'essaie de faire figurer cela au procès-verbal, sénateur Barootes.

Le sénateur Stanbury: C'est au procès-verbal maintenant.

Le sénateur Grafstein: Je n'entends rien à cause des gens à ma droite. Je voudrais entendre les témoins, à moins que le sénateur Barootes ne veuille déposer. Je serais heureux de le contre-interroger.

Le président: Nous avons maintenant un médecin de la Saskatchewan comme témoin.

Le sénateur Grafstein: Il doit choisir quel barème d'honoraires il va appliquer.

[Text]

Doctor Popkin: There are 40 weeks of pregnancy divided into three. That does not go well, so there are 13 weeks in each trimester, if you want to think of it that way.

Senator Grafstein: The second trimester for the purposes of time is how many weeks?

Doctor Popkin: From 13 to 26 weeks.

Senator Grafstein: I wish to deal with the second trimester for a moment. In response to the question there are 13 doctors who have suggested that they performed termination of pregnancies in that period. There are 152 doctors who state that they have done both. I am curious about that period of time from the 20 weeks, which I understood was the convention, to the other period of 26 weeks. That seems like a large number.

Doctor Popkin: I can assure you these abortions were done shortly after the sixteenth week when amniocentesis indicates that there was an abnormality in the infant. Dr. Shaw who is a geneticist can speak to that point.

I would say that those people who do second trimester abortions are not performing abortions as a rule after 20 weeks of gestation.

Senator Grafstein: You do not know that from your survey, however, do you?

Doctor Popkin: We did not ask that question in the survey. I can tell you from standard medical practice that it would be most unusual to proceed past the twentieth week. Dr. Shaw may want to comment on that.

Doctor Shaw: There are hospital ethics committees in place which one has to get through if one wants to terminate a pregnancy after 20 weeks.

Senator Grafstein: So the safeguard then is in terms of the standards. I am trying to see where the criminal standard applies and where it does not apply. In effect, you are safe at 20 weeks or less. If you go 20 weeks and beyond there is a dual standard. The standard is the determination by the medical practitioner per se and then, in addition to that, he has to seek, I assume, external advice from an ethics committee.

Doctor Shaw: I do not know that all hospitals have ethics committees. The ones with which I am associated certainly do. Because this pregnancy termination after 20 weeks must be registered—

Senator Grafstein: Does that apply in all provinces?

Doctor Shaw: It is a Canadian requirement, yes.

Senator Grafstein: It is a Canadian health standards requirement.

Doctor Shaw: Yes. It would be very difficult from a peer review perspective. These specimens, fetuses, or whatever you want to call them, all go to pathology. It would not take very long before one were in serious trouble if one were not keeping within those guidelines. It is very obvious when you weigh a fetus over 20 weeks that it is over 20 weeks.

[Traduction]

Dr Popkin: Il y a 40 semaines de grossesse à diviser en trois. Cela ne tombe pas juste et l'on a donc 13 semaines par trimestre, en quelque sorte.

Le sénateur Grafstein: Quelle est, en semaines, la durée du deuxième trimestre?

Dr Popkin: Il va de la 13^e à la 26^e semaine.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais me pencher quelques instants sur le deuxième trimestre. En réponse à votre question, 13 médecins ont dit qu'ils effectuaient des interruptions de grossesse au cours de cette période. Cent cinquante-deux médecins ont dit qu'ils l'avaient fait pour les deux. Je m'intéresse à cette période située entre la 20^e semaine, qui, si j'ai bien compris, est la limite généralement reconnue, et la 26^e semaine. Il semble que l'on en ait un grand nombre.

Dr Popkin: Je peux vous assurer que ces avortements ont été effectués peu après la 16^e semaine lorsque l'amniosynthèse indique que l'enfant est anormal. Le docteur Shaw, qui est généticien, peut vous en parler.

Je dirais que, dans l'ensemble, ceux qui pratiquent des avortement au cours du deuxième trimestre ne le font pas après la 20^e semaine de grossesse.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas votre sondage qui vous l'indique, n'est-ce pas?

Dr Popkin: Nous n'avons pas posé cette question dans le sondage. Je peux vous dire, en vertu de la pratique médicale normale, qu'il serait tout à fait inhabituel d'y procéder après la 20^e semaine. Le docteur Shaw peut vouloir rajouter quelque chose à ce sujet.

Dr Shaw: Il y a des comités d'éthique en place dans les hôpitaux et il faut s'adresser à eux si l'on veut interrompre une grossesse après 20 semaines.

Le sénateur Grafstein: La protection tient donc aux normes. J'essaie de voir quelles norme criminelle s'appliquent et où elle ne s'applique pas. En fait, il n'y a pas de problème jusqu'à 20 semaines. Au-delà de 20 semaines, il y a une double norme. La norme correspond à ce que décide le médecin lui-même et, en outre, il doit, je suppose, demander l'avis d'un comité d'éthique.

Dr Shaw: Je ne sais pas si tous les hôpitaux ont des comités d'éthique. Ceux avec lesquels je travaille en ont assurément. Parce que l'interruption de grossesse après 20 semaines doit être enregistrée . . .

Le sénateur Grafstein: Est-ce que c'est le cas dans toutes les provinces?

Dr Shaw: C'est une exigence canadienne, oui.

Le sénateur Grafstein: C'est une exigence des normes de santé du Canada.

Dr Shaw: Oui. Cela serait très difficile du point de vue de l'examen par les pairs. Ces spécimens, ces fœtus, appelez-les comme vous voulez, vont tous à la pathologie. Quelqu'un qui ne respecterait pas les directives aurait bien vite de sérieux ennuis. Lorsque l'on pèse un fœtus de plus de 20 semaines, il est tout à fait évident qu'il a plus de 20 semaines.

[Text]

Doctor Lalonde: In the province of Quebec no therapeutic abortions are performed over 20 weeks, except in Montréal where there is only one doctor doing them at one hospital. They are only done for genetic reasons.

Senator Grafstein: Is that a fair standard? It appears to be a denial to access.

Doctor Lalonde: Our definition is that up to 20 weeks and up to 500 grams it is an abortion. Anything over 500 grams is considered to be live birth.

Senator Grafstein: Let us say that there is a woman in Rouen who has a particular problem. Does she have to come to Montréal to deal with her problem?

Doctor Lalonde: We have been trying to have the service provided in other places.

Doctor Popkin: I might say that that is in the interest of the women of Canada because that procedure is associated with some very serious complications, including life-threatening ones. The further along in terminating a pregnancy the more risk to the mother. Therefore, it is quite appropriate to concentrate that expertise in certain regions. That is true of many other delicate and complicated procedures.

These types of late terminations of pregnancies, which we try to avoid at all costs because of the complications, are only done in places that can handle these kind of procedures.

Senator Spivak: I wish to follow along the line of questions asked by Senator Grafstein. Some of the questions he asked were also questions that I wish to ask. However, he has not covered everything.

I wish to deal with the abortion on demand question and the semester idea. I take it that what you mean when you say that you believe abortion on demand without suitable parameters is not in the best interests of Canadian women has to do with the semester period and, indeed, the advice of a physician. Is that what you mean?

Doctor Popkin: What we mean is that there should be informed choice. There should be counselling before and after. The individual seeking the medical service should understand the stage of pregnancy she is at, the complications of having or not having the procedure and ways of preventing this from happening in the future.

One might interpret abortion on demand as meaning that someone comes into a doctor's office and says, "I would like an abortion" and the doctor says, "Okay, let us do it today" and it is done. That is not acceptable. That is not standard practice. It does not meet the generally accepted standards of medical practice. If that is what abortion on demand means, we do not condone it. We think it is bad. That is why we do not like the term.

Doctor Lalonde: May I add something? This is an important point. There have been examples of women asking for abortions and if no questions were asked by the doctor she would be given an abortion. Sometimes it is found out, when

[Traduction]

Dr Lalonde: Au Québec, on ne pratique aucun avortement thérapeutique après la 20^e semaine, sauf à Montréal où il n'y a qu'un docteur qui le fait dans un hôpital. On le fait seulement pour raisons génétiques.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que cette norme est juste? Il s'agit en fait d'un refus d'accès.

Dr Lalonde: Notre définition est la suivante: jusqu'à 20 semaines ou 500 grammes, c'est un avortement. Au-dessus de 500 grammes, c'est une naissance normale.

Le sénateur Grafstein: Disons qu'il y a une femme à Rouyn qui a un problème particulier. Est-ce qu'elle doit aller à Montréal pour qu'on s'occupe d'elle?

Dr Lalonde: Nous essayons d'obtenir le service ailleurs.

Dr Popkin: Je peux dire que c'est dans l'intérêt des Canadiennes, parce que cette procédure s'accompagne de très sérieuses complications éventuelles, pouvant même se traduire par un décès. Plus la grossesse est avancée quand on veut l'interrompre, plus le risque est grand pour la mère. Il est donc justifié de concentrer l'expertise dans certaines régions. C'est vrai pour beaucoup d'autres procédures délicates et complexes.

Les interruptions de grossesse tardives de ce genre, que nous essayons d'éviter à tout prix à cause des complications, ne sont effectuées que dans les endroits où l'on est en mesure de les pratiquer.

Le sénateur Spivak: Je voudrais continuer dans le sens des questions posées par le sénateur Grafstein. Certaines des questions qu'il a posées correspondent à celles que je voudrais moi-même poser. Il n'a toutefois pas tout couvert.

Je voudrais revenir sur la question de l'avortement sur demande et l'idée de semestre. Je pense que quand vous dites que, pour vous, l'avortement sur demande sans paramètres appropriés n'est pas dans l'intérêt des Canadiennes, cela se rattache à la question du semestre, et en fait, au jugement d'un médecin. Est-ce ce que vous voulez dire?

Dr Popkin: Ce que nous voulons dire, est que le choix doit se faire en connaissance de cause. La femme doit pouvoir consulter des experts avant et après. Celle qui veut obtenir ce service médical doit comprendre à quel stade de sa grossesse elle se trouve, quelles complications peuvent résulter du fait d'avoir ou non cet avortement et obtenir des conseils sur la façon d'empêcher que la situation ne se répète à l'avenir.

On pourrait considérer que l'avortement sur demande veut dire que quelqu'un va voir un médecin et lui dit «je voudrais un avortement», ce à quoi le médecin répond «d'accord, faisons-le aujourd'hui», et c'est réglé. Cela n'est pas acceptable. Cela n'est pas la pratique normale. Cela ne répond pas aux normes généralement acceptées en matière de pratique médicale. Si c'est ce que l'on entend par avortement sur demande, nous ne l'approuvons pas. Nous pensons que c'est mauvais. Voilà pourquoi nous n'aimons pas cette expression.

Dr Lalonde: Puis-je ajouter quelque chose. C'est un point important. Dans certains cas, les femmes demandent un avortement et, si le médecin ne posait aucune question, elles le recevraient. Parfois, lorsqu'on lui pose la question, on apprend

[Text]

asked why she wants an abortion, that it is because she thinks that her baby will be abnormal. We would refer her to a geneticist who would prove whether or not the baby was normal and then she would have the choice as to whether or not she would continue with her pregnancy. If that were not the case, we would lose all these babies for those who want to have them. That is why we qualify the matter. It is so that the patient will have the information to make an informed choice.

Senator Spivak: I understand that. The position put forward by Madam Justice Wilson is that unless a woman has the right to choose to reproduce or not, then one could not go on to say that she is an autonomous human being. She also indicated that that choice might be limited by the development of the fetus. I know there is an important distinction between choice and demand. I thank you for illuminating the matter. I think it is an important distinction to make. I believe Dr. Morgentaler said that he would be comfortable with legislation which would regulate—and now I am confused since you have made a distinction between abortion and termination of pregnancy—to 22 weeks. There is a discrepancy in the minutes.

The Chairman: There is a discrepancy in the testimony.

Senator Spivak: I am not clear as to what it was. He also said that that would not criminalize the procedure. Senator Grafstein has raised some matters concerning standards which perhaps will be important to get into at a later point in time. What I would like to ask you is this: I presume you are advocating here that we ask the Senate not to proceed with this bill. I wonder what you would see as the regulation, then, if not criminalization in federal law, of abortions that are performed after the 20 weeks or whatever for reasons of health, mental, physical or whatever? If the present bill we are considering were to become law there might be some confusion between the terms “abortion” and “termination of pregnancy.” It would complicate matters. At any rate, how would you see that regulation? Would it be through your own self-regulating process?

Doctor Popkin: Yes. It would be through our own self-regulating process. It has been in the past. As I said before, the medical profession is very aware of the responsibility of being a self-regulating profession. We go to great lengths to control our members—perhaps I should not say “control” but help our members follow the standards by providing continuing medical education and keeping them up to date. It is the responsibility of every practising physician to engage in life-long learning. That is something we teach in medical schools. Thus, there is an obligation on physicians individually and on our professional society.

There are also guidelines put forward by provincial colleges to ensure that physicians do adhere to the standards. Thus, there is no need to legislate doctors to practice good medicine. Hopefully, they will practice good medicine depending on the standards they adopt and adhere to.

[Traduction]

qu'elle veut un avortement parce qu'elle pense que son bébé sera anormal. On peut l'adresser à un généticien qui vérifiera si le bébé est ou non normal et elle peut alors choisir si elle veut ou non continuer sa grossesse. Si tel n'était pas le cas, nous perdriions tous les bébés de celles qui veulent en fait les avoir. Voilà pourquoi nous émettons certaines réserves. C'est pour que la patiente reçoive des renseignements lui permettant de choisir en connaissance de cause.

Le sénateur Spivak: Je comprends cela. Madame le juge Wilson est d'avis que si une femme n'a pas le droit de choisir si elle veut ou non procéder, on ne peut pas dire qu'elle est un être humain autonome. Elle disait également que ce choix peut être limité par le développement du fœtus. Je sais qu'il existe une importante distinction entre le choix et l'avortement sur demande. Je vous remercie de nous avoir donné plus de précision. Je pense que c'est une distinction qu'il est important de faire. Je pense que le docteur Morgentaler a dit qu'il accepterait une législation réglementant l'avortement—et maintenant je suis un peu perdu car vous avez fait une distinction entre l'avortement et l'interruption de grossesse—jusqu'à 22 semaines. Il y a une différence dans le *Procès-verbal*.

Le président: Il y a une différence dans le témoignage.

Le sénateur Spivak: Je ne sais pas ce que c'était exactement. Il a également dit que cela ne criminaliserait pas la procédure. Le sénateur Grafstein a soulevé, au sujet des normes, certaines questions qu'il sera peut-être important de reprendre plus tard. Je voudrais vous poser la question suivante. Vous souhaitez sans doute que nous demandions au Sénat de ne pas adopter ce projet de loi. Je me demande comment vous voudriez alors que l'on réglemente les avortements effectués après la vingtième semaine pour raison de santé mentale, physique ou je ne sais quoi, si la Loi fédérale n'en fait pas un crime? Si le projet de loi que nous étudions à l'heure actuelle entrerait en vigueur, on pourrait constater une certaine confusion entre les termes «avortement» et «interruption de grossesse». Cela compliquerait les choses. Quoi qu'il en soit, comment envisageriez-vous cette réglementation? Cela se ferait-il par la procédure de réglementation interne de votre profession?

Dr Popkin: Oui. Cela se ferait par notre procédure interne de réglementation. C'était le cas dans le passé. Comme je l'ai déjà dit, les médecins sont très conscients des responsabilités découlant du fait qu'ils se réglementent eux-mêmes. Nous faisons de grands efforts pour contrôler nos membres—je ne devrais peut-être pas dire «contrôler» mais aider nos membres à suivre les normes en fournissant une éducation médicale permanente et en leur permettant de rester à jour. Chaque médecin a pour responsabilité de continuer son apprentissage toute sa vie. C'est quelque chose que nous enseignons dans les écoles de médecine. Cela constitue donc une obligation pour les médecins à titre individuels et pour notre communauté professionnelle.

Il y a également des directives présentées par les collèges provinciaux pour s'assurer que les médecins respectent les normes. Nous n'avons donc pas besoin d'une loi pour forcer les médecins à pratiquer correctement la médecine. On peut espérer qu'ils le feront en fonction des normes qu'ils adoptent et qu'ils respectent.

[Text]

Senator Spivak: I take it there are regulations for malpractice under the Criminal Code and that this procedure is not different from a tonsilectomy, or some other procedure, in terms of catching what would indeed be criminal procedure. For those who are worried about what will happen after this bill is passed or not passed your advice is to leave it as it is, that there are sufficient regulatory and legal sanctions to control the situation. Plus, you say, we have been doing very well thus far in terms of that aspect.

Doctor Lamont: I believe we have established a record of responsibility both with the women of Canada and the people who perform abortions with or without a law. The fact is that there have not been a great many women requesting abortions at 29 weeks pregnancy. There have not been doctors performing abortions at that point. Most of the women who have to seek abortions at 25 or 26 weeks have had trouble getting access. They have had physicians or nurses blocking their requests. They have had delays in getting to a place where abortion services are available. The instance where a person comes for an abortion after 20 weeks is extremely rare. Basically, the profession and the women of Canada have complied with the generally accepted limits on termination of pregnancy.

Senator Spivak: I want to ask you something related to that point because the Physicians for Life who came to us at the beginning of these hearings said that only 10 per cent of abortions that are performed are done for the reason of safety of life of the mother. Could you comment on the contention that the vast majority of abortions have nothing to do with health but are done for other reasons and prior to 20 weeks?

Dr. Popkin: It depends on how you define "health." Health is given the broadest possible definition. It is the psycho-social health of the individual. That, as the Minister of Justice has said, involves economic as well as social and psychological factors. Therefore, I would take issue with the fact that the health of these individuals has not been threatened or jeopardized because, if you use the broadest definition of "health" you can encompass the majority of these people.

Senator Spivak: Do you subscribe to that very broad definition of "health" as put forward in the proposed legislation?

Dr. Popkin: Yes.

Senator Spivak: Would you agree with the definition given by the Alliance for Life?

Dr. Popkin: Yes.

Senator Spivak: I thank you for the way in which you have linked the need to prevent abortion on an equal basis with the need to have the decision to perform abortions based on patient need and choice. I think that draws attention to the priority of the issues involved in this whole debate.

Senator Fairbairn: In your follow-up survey you say that there was an increase of 14 per cent of those reporting that

[Traduction]

Le sénateur Spivak: Je suppose que le Code criminel contient des règlements relatifs aux fautes professionnelles des médecins et que l'avortement n'est, en soi, pas différent d'une amygdalectomie ou de tout autre acte médical du point de vue de la procédure criminelle. Pour ceux qui s'inquiètent de ce qui va se passer une fois que ce projet de loi aura ou non été adopté, vous dites qu'il faut laisser les choses telles qu'elles sont, et qu'il y a déjà assez de dispositions réglementaires et juridiques pour qu'il n'y ait pas de risque. Vous nous dites en outre que tout s'est très bien passé de votre point de vue à cet égard jusqu'à présent.

Dr Lamont: Je pense que nous avons bien fait preuve de notre sens des responsabilités à l'égard des femmes du Canada et de ceux qui effectuent des avortements avec ou sans loi correspondante. Le fait est qu'il n'y a pas beaucoup de femmes qui demandent un avortement lors de la 29^e semaine de grossesse. Il n'y a pas de médecins qui en effectuent à ce moment-là. La plupart des femmes qui doivent demander un avortement lors de la 25 ou 26^e semaine ont du mal à en obtenir un. Il y a des médecins ou des infirmières qui bloquent leurs demandes. Elles doivent attendre avant d'avoir accès à un endroit où cet avortement peut être effectué. Il est très rare qu'une femme demande un avortement après la 20^e semaine. En fait, les médecins et les femmes du Canada respectent les limites généralement acceptées en matière d'interruption de grossesse.

Le sénateur Spivak: Je voudrais vous poser une question à ce sujet parce que les Médecins pour la vie qui sont venus lors de l'une de nos premières réunions nous ont dit que 10 p. 100 seulement des avortements sont effectués parce que la vie de la mère est en danger. Pouvez-vous commenter cette affirmation suivant laquelle la grande majorité des avortements n'ont rien à voir avec la santé mais sont effectués pour d'autres raisons et avant la 20^e semaine?

Dr Popkin: Cela dépend de votre définition de la «santé». On lui donne la définition la plus large possible. Il s'agit de la santé psychosociale d'une personne. Comme l'a dit le ministre de la Justice, cela couvre aussi bien des facteurs économiques que sociaux et psychologiques. Je ne suis donc pas d'accord avec le fait que la santé de ces personnes n'a pas été menacée ou compromise puisque, si l'on utilise la définition la plus large de «santé», cela couvre la majorité de ces personnes.

Le sénateur Spivak: Êtes-vous d'accord avec cette définition très large de «santé» telle que présentée dans ce projet de loi?

Dr Popkin: Oui.

Le sénateur Spivak: Êtes-vous d'accord avec la définition donnée par l'Alliance pour la vie?

Dr Popkin: Oui.

Le sénateur Spivak: Je voudrais vous remercier pour la façon dont vous avez établi un lien entre le besoin de prévenir les avortements et celui de faire en sorte que la décision d'effectuer un avortement s'appuie sur les besoins et le choix de la patiente. Je pense que cela attire l'attention sur les questions prioritaires en jeu dans ce débat.

La sénatrice Fairbairn: Dans votre sondage ultérieur, vous dites qu'il y a eu une augmentation de 14 p. 100 du nombre de

[Text]

they would discontinue to provide abortion services if the bill were to become law. Do you know what is primarily responsible for that increase? Did this increase occur between the time you did the original survey and the time you did the follow-up? Was it during that period that there may have been an increase in actual harassment procedures that changed minds, or has it to do with the fact that, in her efforts to explain to doctors that they should not feel unduly threatened by the legislation, the minister perhaps encouraged doctors to have a better understanding of the legislation, and they then increased their opposition to it?

Dr. Popkin: During the summer I think that many physicians consulted with legal firms and got legal opinions with respect to how easy it would be for them to be charged with a criminal act, even if they had performed their duties as best they could. Some of those did not agree with the reassurances given by the Minister of Justice.

There may have been more harassment, but I do not know about that. It may have been a matter of both of these factors. Physicians were desperately looking for reassurance from people other than the Minister of Justice that it would be unlikely that they would be harassed, prosecuted or, worse still, convicted, and they did not find that reassurance in the consultants they sought in the medical profession. I think that is what panicked people.

Dr. Lamont: The harassment in Ontario has increased and it has become personal. People are picketing physicians' homes and harassing their children and grandchildren. A number of key people, who formerly provided services, have stopped during this interval because of that personal harassment.

The other point is the threat of the law. This puts abortion in a whole different environment compared to all of the other medical acts a physician performs. Most physicians who perform abortions do so only as a small part of their practice. The more difficult and isolated it becomes from the rest of the procedures that they do or the services that they provide, and the more the threat of the law harasses them, then the less likely they are to continue to perform that service.

Dr. Shaw: The guidelines which were prepared with legal counsel to try to assist physicians to continue to provide abortion services actually had a sobering impact on people and a very intimidating effect. Many doctors did not understand what Bill C-43 really meant and what their legal liability might be. That was certainly so at least in the initial stages. The guidelines which were intended to help people continue the service actually had the reverse effect.

Senator Beaudoin: In the United States, of course, there are many civil lawsuits against doctors. I understand the fear you have mentioned which is in the field of criminal law only. Am I correct in saying that in our country this would not involve civil law but a criminal proceeding.

Dr. Popkin: Yes.

[Traduction]

médecins signalant qu'ils cesseraient d'effectuer des avortements si le projet de loi entraînait en vigueur. Quelle est, selon vous, la raison principale de cette augmentation? S'est-elle produite entre le moment où vous avez effectué le premier sondage et celui où vous avez fait le deuxième? Y a-t-il eu pendant cette période des augmentations du harcèlement qui aurait pu changer leur état d'esprit ou cela est-il dû au fait que, avec ces efforts pour expliquer aux médecins qu'ils ne doivent pas se sentir menacés par le projet de loi, le ministre a peut-être encouragé les médecins à mieux comprendre cette loi, ce qui se traduirait par le renforcement de leur opposition à son égard?

Dr Popkin: Pendant l'été, je pense que de nombreux médecins ont consulté des avocats et ont obtenu des avis juridiques au sujet de la facilité avec laquelle on pourrait les accuser d'un acte criminel même s'ils s'étaient acquittés de leurs tâches de leur mieux. Certains n'étaient pas convaincus par la façon dont la ministre de la Justice avait essayé de les rassurer.

Il y a peut-être eu plus de harcèlement, mais je n'en sais rien. Peut-être ces deux facteurs ont-ils joué. Les médecins voulaient désespérément que d'autres personnes que le ministre de la Justice leur disent qu'ils ne risquaient guère d'être harcelés, poursuivis ou, pire encore, condamnés et les experts auxquels ils se sont adressés dans la profession médicale n'ont pas pu les rassurer. Je pense que c'est ce qui a créé la panique parmi eux.

Dr Lamont: Le harcèlement a augmenté en Ontario et est devenu personnel. Les gens manifestent devant les maisons des médecins et harcèlent leurs enfants et leurs petits-enfants. Un certain nombre de médecins clés qui fournissaient auparavant ce service se sont arrêtés à cause de ces harcèlements.

L'autre chose est la menace que représente cette loi. Elle place l'avortement dans un contexte tout à fait différent de celui de tous les autres actes médicaux qu'effectue un médecin. Pour la plupart des médecins qui effectuent des avortements, ceci ne représente qu'une petite partie de leurs activités. Plus l'avortement devient difficile et isolé par rapport au reste de leurs activités ou de leurs services, et plus ils se sentent menacés par la loi, plus grandes sont alors les chances de les voir abandonner.

Dr Shaw: Les directives préparées avec l'aide d'avocats pour essayer d'aider les médecins à continuer à effectuer des avortements, les ont en fait refroidi et leur ont fait peur. Beaucoup d'entre eux ne comprenaient pas ce que voulait vraiment dire le projet de loi C-43 et quelles responsabilités juridiques il en résultait pour eux. C'était assurément le cas au début. Les directives destinées à aider ces gens à continuer à offrir ces services ont en fait eu l'effet contraire.

Le sénateur Beaudoin: Aux États-Unis, bien sûr, il y a de nombreuses poursuites civiles contre les médecins. Il me semble que la crainte que vous avez mentionnée est seulement dans le domaine du droit criminel. Est-il juste de dire que dans notre pays les poursuites ne s'appuieraient pas sur le droit civil mais sur le droit criminel?

Dr Popkin: Oui.

[Text]

Senator Beaudoin: Am I correct that there is no fear of civil law implications or of common law implications?

Dr. Popkin: No, there are none at all.

The Chairman: I would thank you for your excellent presentation. We appreciate the answers we received to questions.

Dr. Popkin: We thank you for this opportunity.

The Chairman: Before honourable senators leave, some questions should be dealt with relating to future business and the like. To that end, we will have an *in camera* meeting of the full committee at 5:30 p.m. We do not have the permission of the Senate to sit but, hopefully, the Senate will have risen by that time.

The good news, honourable senators, is that we will be serving soup and sandwiches.

The committee adjourned.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-19, to amend the Penitentiary Act to reinstate the statutory visitation privileges of Members of Parliament, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, in our consideration of Bill S-19, our principal witness will be our colleague, Senator Hastings. This afternoon in the Senate, he moved second reading of Bill S-19 and the bill was referred to this committee.

I appreciate that, in some ways, we are merely going through the formality of the bill being referred to committee. On the other hand, perhaps you, Senator Hastings, could give us a brief outline of the history of this matter.

Senator Hastings: Mr. Chairman, honourable senators, I made a most stirring and learned speech in the Senate this afternoon to explain Bill S-19 which is before you for consideration.

This bill comes to you as a result of an inquiry I initiated in the Senate pointing to the fact that, from 1834 to 1961, there existed a legislative right of access of Members of Parliament to Her Majesty's penitentiaries. That right was extinguished in 1961, and was to have been taken care of through regulations. That never happened.

However, that right has existed from time to time since then under certain conditions. The principal condition is that it exists only upon the graciousness of the Commissioner of Penitentiaries through his directors. This committee took the bill into consideration and called the Commissioner of Correctional Services of Canada as a witness, who then confirmed that what I had said was, indeed, correct. The committee also sought independent legal counsel in the person of Mr. Graham Eglinton, a very learned counsel, who suggested to the committee that a right based on a commissioner's directive was not very solid. Although it would be somewhat more solid by way of regulation, it was still not substantial, and Mr. Eglinton

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Est-il juste de dire que l'on ne craint pas de problèmes en matière de droit civil ou de common law?

Dr Popkin: Oui, en effet.

Le président: Je voudrais vous remercier pour votre excellent mémoire. Nous sommes heureux des réponses que vous avez données à nos questions.

Dr Popkin: Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de venir ici.

Le président: Avant de lever la séance, honorables sénateurs, il faudrait régler certaines questions au sujet de nos activités à venir. Nous aurons, à cette fin, une réunion de tous les membres du comité à huis clos à 17 h 30. Le Sénat ne nous a pas autorisé à siéger mais, on peut espérer qu'il aura déjà terminé ses travaux à cette heure-là.

Il y a néanmoins une bonne nouvelle, honorables sénateurs: On nous servira de la soupe et des sandwiches.

La séance est levée.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-19, Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, dans le cadre de notre étude du projet de loi S-19, notre principal témoin est notre collègue, le sénateur Hastings. Cet après-midi, il a proposé que le projet de loi S-19 soit lu pour la deuxième fois au Sénat, après quoi le projet de loi a été renvoyé à ce comité.

Je suis conscient que d'une certaine manière le renvoi du projet de loi est une simple formalité, mais le sénateur Hastings pourrait peut-être nous dresser un bref historique de la question.

Le sénateur Hastings: Monsieur le président, honorables sénateurs, j'ai prononcé cet après-midi au Sénat un discours vibrant et sérieux dans lequel j'expliquais l'objet du projet de loi S-19 qui vous a été envoyé pour fins d'étude.

Le projet de loi fait suite à une interpellation que j'ai faite au Sénat pour souligner le fait qu'entre 1834 et 1961 la loi reconnaissait aux députés le droit d'accéder aux pénitenciers de Sa Majesté. Ce droit a été aboli en 1961; l'accès des députés aux pénitenciers devait être régi par règlement, mais cela ne s'est jamais produit.

Toutefois, depuis ce temps, les députés ont eu de façon intermittente le droit d'accès, mais sous réserve de certaines conditions, principalement la nécessité d'obtenir l'autorisation du Commissaire des pénitenciers, par l'intermédiaire de ses directeurs. Le comité a entamé l'étude du projet de loi et a entendu comme témoin le Commissaire des Services correctionnels du Canada, qui a confirmé mes propos. Le comité a également demandé l'opinion juridique indépendante de M. Graham Eglinton, un conseiller très compétent, qui a fait valoir qu'un droit fondé sur la directive d'un commissaire n'avait pas une base solide. Selon M. Eglinton, un règlement aurait offert une meilleure garantie, quoiqu'incomplète, et M. Eglinton a

[Text]

recommended that we seek to incorporate that right legislatively.

I would point out that the right is not for the benefit of the Members of Parliament. I do not think Members of Parliament really wish to use this right to any great extent; but it is for the benefit of the inmates, and that should be understood by honourable senators.

In line with that recommendation of your counsel and your consideration, I introduced Bill S-19, to amend the Penitentiary Act to reinstate the statutory visitation privileges of Members of Parliament. As you will see, the bill constitutes a simple amendment of one paragraph which will reinstate that traditional Canadian right to Members of Parliament.

I would recommend that the committee report this bill to the Senate, Mr. Chairman, without amendment.

Senator Lewis: I understand that this bill has been studied in committee before, is that correct?

Senator Hastings: Yes.

The Chairman: I tabled a report on this bill just recently.

Senator Hastings: Mr. Chairman, in the Twenty-ninth report of this committee you stated:

Senator Hastings introduced Bill S-19, "*An Act to amend the Penitentiary Act to reinstate visitation privileges of Members of Parliament*," on November 14, 1990, and your Committee is supportive of his action.

The Chairman: As you know, all that will be added to the Penitentiary Act is the addition of clause 13.1 of Bill S-19 which reads as follows:

Notwithstanding any other law, a member of the Senate or House of Commons may, at pleasure, visit a penitentiary within which any inmate is confined and shall, on request, be granted access to any inmate confined therein.

Senator Neiman: It should perhaps be noted that we did indicate to the Commissioner of Penitentiaries when he was here that the committee felt it would be preferable to have statutory authorization rather than the present system, and he appeared to have no objection to that.

The Chairman: He also appeared to indicate that, when they were compiling further directives, he would insert such a directive.

Senator Hastings: I should report that he has, accordingly, issued a directive reinstating that visitation privilege subject to the director of an institution concurring or approving that visitation privilege. Of course, that is not a right. That merely illustrates to you that the right is at the whim of a commissioner.

Senator Stanbury: We have had lots of evidence that it is at the whim of a commissioner because this provision was formerly removed.

Senator Hastings: It could easily be put back.

[Traduction]

recommandé que nous essayions de faire reconnaître ce droit dans une loi.

Je fais remarquer que le droit d'accès ne vise pas à servir les intérêts des parlementaires. Ces derniers n'ont probablement pas l'intention d'en faire un usage très poussé; les honorables sénateurs doivent cependant comprendre que ce droit servirait les intérêts des détenus.

Par suite de la recommandation du conseiller et de l'examen de la question qu'a fait le comité, j'ai déposé le projet de loi S-19 modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires. Vous constaterez que le projet de loi contient une simple modification d'un paragraphe qui rétablit ce droit traditionnel des parlementaires canadiens.

Monsieur le président, je recommande que le Comité fasse rapport du projet de loi au Sénat, sans amendement.

Le sénateur Lewis: Je crois savoir que le projet de loi a déjà été étudié en comité; est-ce le cas?

Le sénateur Hastings: En effet.

Le président: J'ai tout récemment déposé un rapport sur le projet de loi.

Le sénateur Hastings: Monsieur le président, on peut lire dans le 29^e rapport du comité:

Le sénateur Hastings a déposé le projet de loi S-19, «Loi modifiant la Loi sur les pénitenciers pour rétablir les privilèges de visite légaux des parlementaires,» le 14 novembre 1990, et votre Comité appuie son action.

Le président: Comme vous le savez, le projet de loi contient un seul paragraphe, l'article 13.1 qui dispose que:

Malgré toute autre règle de droit, tout membre du Sénat ou de la Chambre des communes peut visiter à volonté un pénitencier où quelque personne est détenue et il a accès, sur demande, à toute personne qui y est détenue.

Le sénateur Neiman: Il convient peut-être de souligner que nous avons déclaré au Commissaire des pénitenciers, lorsqu'il a comparu, que le comité préférerait un droit reconnu dans la loi plutôt que le système actuel, ce à quoi le Commissaire n'a pas semblé s'objecter.

Le président: Il a également déclaré que lorsque de nouvelles directives seraient établies, il y ajouterait une directive confirmant le droit des parlementaires.

Le sénateur Hastings: Je souligne qu'il a par conséquent produit une directive qui rétablit le privilège de visite, sous réserve que le directeur de l'établissement donne son autorisation. Bien sûr, il ne s'agit pas d'un droit comme tel et on se rend compte que le droit de visite est soumis à la discrétion d'un commissaire.

Le sénateur Stanbury: Nous avons pu constater à plus d'une reprise que le droit de visite est assujéti au bon vouloir du commissaire puisque le droit légal a officiellement été abrogé.

Le sénateur Hastings: Il pourrait facilement être rétabli.

[Text]

Senator Grafstein: I have a drafting point, Mr. Chairman. In the recital we referred to "Members of Parliament" and then in the actual amending provision we refer to "... a member of the Senate or House of Commons ...". Is there any particular reason for this inconsistency between the recital and the putative section?

Senator Hastings: Members of the Senate and the House of Commons are Members of Parliament.

Senator Doyle: Many people do not understand that.

Senator Grafstein: I mentioned that only as a drafting point.

Senator Doyle: I think it makes it a lot easier down the road when someone, armed with a copy of the act, might say that they will not let me in because I am not a Member of Parliament but a senator. If the bill is worded in two different ways then no one will be confused.

Senator Grafstein: Actually, we will only have one version because all that will appear in the act is section 13.1.

The Chairman: If there are no other questions may I have a motion?

Senator Neiman: Mr. Chairman, I move that the bill be reported without amendment.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, when the next opportunity arises, we will make an effort to reach an official from the Department of Justice to deal with Bill C-54 and, with your permission, we will then try to hear an official from the relevant department which has to do with the UN convention, Bill C-81.

That having been said, we will continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-54, to amend the Criminal Code (joinder of counts), met this day at 8:20 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, you will recall that, at the meeting at 5:30, we attempted to deal with Bill C-54. Mr. Del Buono is now here from the Department of Justice. He is just the official we were looking for. I think we can deal with this matter rather quickly. I have already raised with Mr. Del Buono the question that some members of the committee raised, and that is that we understand that there was another section of the Criminal Code that was struck down as well in a Supreme Court judgment, and perhaps we could just deal with that.

Mr. V. Del Buono, Counsel, Criminal Law Review Section, Department of Justice: Honourable senators, I am pleased to appear before you this evening on this very short bill. Bill C-54 is intended to deal with a very specific problem in our criminal law on murder. The provisions of this bill deal with those situations in which a murder is committed during the commission

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: J'aimerais poser une question concernant le libellé du projet de loi, monsieur le président. Le considérant fait mention des «parlementaires», alors que l'article modificatif stipule «... tout membre du Sénat ou de la Chambre des communes...». Y a-t-il une raison particulière qui explique cette différence?

Le sénateur Hastings: Les membres du Sénat et ceux de la Chambre des communes sont des parlementaires.

Le sénateur Doyle: Beaucoup de gens ne comprennent pas cela.

Le sénateur Grafstein: Mon intervention porte seulement sur l'aspect formel du projet de loi.

Le sénateur Doyle: Je pense qu'il devient beaucoup plus facile à quelqu'un qui a en main un exemplaire de la loi de refuser l'accès à un parlementaire sous prétexte qu'il n'est pas un député mais un sénateur. Si le projet de loi est rédigé de deux façons, on ne peut pas s'y tromper.

Le sénateur Grafstein: En fait, nous n'aurons qu'une version parce que le contenu de la loi se limite à l'article 13.1.

Le président: S'il n'y a plus de questions, quelqu'un peut-il proposer une motion?

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je propose de faire rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Honorables sénateurs, à la prochaine occasion, nous tâcherons de faire venir un représentant du ministère de la Justice au sujet du projet de loi C-54, puis, avec votre permission, nous inviterons un fonctionnaire du ministère compétent relativement au projet de loi C-81, qui concerne la mise en œuvre de la convention des Nations Unies.

Cela dit, nous poursuivons à huis clos.

Le comité poursuit à huis clos.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-54, Loi modifiant le Code criminel (réunion de chefs d'accusation) se réunit aujourd'hui à 20 h 20 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, vous vous rappellerez qu'à la séance de 17 h 30 nous avons essayé d'étudier le projet de loi C-54. M. Del Buono, du ministère de la Justice, est ici, et c'est justement la personne qu'il nous fallait. Je pense que nous pourrions examiner le sujet assez rapidement. J'ai déjà informé M. Del Buono de la question que des membres du comité ont soulevée, à savoir qu'un autre article du Code criminel aurait aussi été invalidé par la Cour suprême; nous pourrions peut-être examiner la question.

M. V. Del Buono, conseiller, Section de révision du droit pénal, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, je suis heureux de comparaître devant vous ce soir au sujet de ce très court projet de loi. Le projet de loi C-54 porte sur un problème très précis du droit criminel en matière de meurtre. Ses dispositions concernent les situations où un meurtre est commis pen-

[Text]

of another serious offence. Based on the statistics since 1976, approximately 16 per cent of murders each year, or one in six, occur in the course of the commission of another serious criminal offence. The majority of these, some 60 to 65 per cent, occur during the course of a robbery, theft or break-and-enter. Another 20 to 25 per cent occur during a sexual assault. The rest occur during the commission of a number of other offences, such as arson or escape from prison.

Until the 1987 decision of the Supreme Court of Canada in *R. v. Vaillancourt*, these situations were dealt with by section 230 of the Criminal Code which provided that it was murder where the person caused the death of another while committing or attempting to commit one of a series of crimes in one of the ways particularized in that section. To be convicted of murder under this section, it did not matter whether the person intended to commit the crime of murder, provided that he or she did intend to commit the other person crime, and the death of the other resulted from the commission of that other crime, whether by design or sheer accident.

On December 3, 1987, the Supreme Court of Canada, in *Vaillancourt* ruled that section 230(d) was unconstitutional because it offended the presumption of innocence in section 11(d) of the Charter. The majority of the court held that an accused could not be found guilty of murder unless he or she subjectively foresaw the death, or, at a minimum, that the death was objectively foreseeable as a result of the accused's act. The fact remains, however, that there is a significant number of cases of murder each year in which the victim is killed during the commission of another offence. Because section 589 prohibits the joinder of any other counts to a count of murder, the situation after the decision in *Vaillancourt* is that, where a person causes a death in the course of committing another serious offence, the person must be tried first for murder. If acquitted of murder, the person may then be tried in a separate trial for the other offence. Because a trial for murder usually takes so long to prepare and to conduct, a second trial for the related offence might only start years after the offence actually occurred, and by that time, memories may have faded and witnesses died or disappeared.

The general procedural rule in this area, namely that any number of counts for any number of offences may be joined in the same indictment, is contained in section 591 of the Code. The section that we are looking at, section 589, is an exception to that general rule. The amendment to section 589 contained in the bill before you would have the general rule apply, in that it permits all offences arising out of the same transaction or incident to be tried together. By allowing all of the offences arising out of the same transaction to be tried together, the amendment will eliminate the need for two trials, and thereby reduce delays.

Accused persons will be protected against undue prejudice as a result of the joinder of counts by the general application of section 591(3)(a), which provides that, where a court is sat-

[Traduction]

dant la perpétration d'une autre infraction grave. D'après les statistiques de 1976, environ 16 p. 100 des meurtres, ou un meurtre sur six, commis chaque année surviennent pendant la perpétration d'une autre infraction criminelle grave. La majorité de ces meurtres, soit entre 60 et 65 p. 100, sont commis pendant un cambriolage, un vol ou une entrée par infraction. Entre 20 et 25 p. 100 résultent d'agressions sexuelles. Les autres sont perpétrés en même temps que d'autres infractions comme l'incendie criminel ou les évasions d'établissements de détention.

Avant le jugement rendu en 1987 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. C. Vaillancourt*, les situations de ce genre étaient régies par l'article 230 du Code criminel, aux termes duquel était coupable de meurtre toute personne qui causait la mort d'une autre personne en commettant ou en tentant de commettre les actions criminelles visées, dans les circonstances précisées dans l'article. L'accusé pouvait être reconnu coupable de meurtre en vertu de cet article, peu importe qu'il ait eu l'intention de commettre un meurtre, pour peu qu'il ait eu l'intention de commettre l'autre infraction et que, ce faisant, il ait causé la mort d'une personne, à dessein ou accidentellement.

Le 3 décembre 1987, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Vaillancourt*, a statué que l'alinéa 230(d) était inconstitutionnel parce qu'il violait la présomption d'innocence à l'alinéa 11(d) de la Charte. Dans un jugement majoritaire, la Cour a statué qu'un accusé ne pouvait être reconnu coupable de meurtre à moins qu'il n'ait subjectivement prévu la mort ou, à tout le moins, que le décès ait été objectivement prévisible par suite de l'acte commis par l'accusé. Toutefois, il n'en demeure pas moins que chaque année un nombre important de personnes sont tuées pendant la perpétration d'une infraction. L'article 589 interdisant de réunir des chefs d'accusation à une accusation de meurtre, il s'ensuit que, depuis le jugement rendu dans l'affaire *Vaillancourt*, lorsqu'une personne cause la mort d'une autre personne pendant la perpétration d'une infraction grave, elle doit d'abord subir un procès pour meurtre. Si elle est acquittée, elle pourra ensuite être jugée pour l'autre infraction dans un procès distinct. Étant donné le temps qu'exige la préparation et la conduite d'un procès, le second procès peut n'avoir lieu que des années après la perpétration de l'infraction, et il se sera alors écoulé suffisamment de temps pour permettre aux souvenirs de s'estomper et aux témoins de disparaître ou de mourir.

La règle de procédure générale en vertu de laquelle un certain nombre d'infractions peuvent être réunies sous le même chef d'accusation est énoncé à l'article 591 du Code criminel. L'article qui nous intéresse, l'article 589, est une exception à la règle générale. La modification de l'article 589 contenue dans la projet de loi à l'étude ferait en sorte que la règle générale s'appliquerait, puisque toutes les infractions résultant d'un même acte pourraient faire l'objet d'un procès unique. En permettant de réunir ainsi des chefs d'accusation, la modification élimine la nécessité de tenir deux procès, d'où une réduction des délais.

Les accusés seront protégés contre des préjudices indus résultant de la réunion des chefs d'accusation, par l'application générale de l'alinéa 591(3)a, qui dispose que lorsque le tribu-

[Text]

ified that the interests of justice so require, it may order that the accused be tried separately on one or more counts.

The proposed amendment to section 589 has received substantial support from interested professionals. It was initially proposed in 1988 by the Criminal Law Section of the Uniform Law Conference of Canada. It was also recommended by the Federal-Provincial Working Group on the Reform of the Law of Homicide. The Law Reform Commission of Canada has also recommended that section 589 be amended. The proposed section 589(b) was also recommended by the Federal-Provincial Working Group on Homicide.

By encouraging the joint trial of charges where an accused consents, this amendment would also encourage a further economy of trials. This bill makes a small but important contribution to expediting trials in very serious cases and does so in a way that would continue to respect the rights of the accused to a fair trial. Thank you very much.

The Chairman: Thank you. Senator Stanbury?

Senator Stanbury: When I was reading some of the material on this matter, my recollection is that one of the concerns that was raised, either in the House of Commons committee or somewhere, had to do with the possibility, if not the probability, that, instead of expediting trials, it would delay them because of appeals which might be brought upon the basis of the judge's decision to separate the counts, or something of that nature. Can you elucidate on that and tell us what the concern was, and then what your solution is to it?

Mr. Del Buono: I think the concern is always that there are some preliminary motions that can be brought to separate the counts, and therefore, have trials separate. Those are preliminary motions and it really is up to the judge at that point to decide whether the prejudice to the accused is so substantial that he or she should allow the separation of counts. That is generally the case now.

Senator Stanbury: That decision then might be appealable?

Mr. Del Buono: That is true, but that just goes back to the general rule. At the present time, there is a general power in the judge to do that, so this amendment does not create greater delays in the system.

Senator Stanbury: As you say, in many cases, it expedites the process.

Mr. Del Buono: That is right. If you look at the situation that has developed in the Province of Ontario with respect to delays of trials, this amendment is obviously a small but significant step forward in reducing delays.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I think the main concern seemed to be that, in attempting to expedite, we were creating a situation which might very well slow down the process. I think our witness is saying that while that is a possibility, it is no greater than it used to be, and the bill has the effect of expediting the process in general. Apart from that one concern that I saw expressed, I did not have any other concerns with respect to the bill.

[Traduction]

nal est convaincu que les fins de la justice l'exigent, il peut ordonner que l'accusé subisse son procès séparément sur un ou plusieurs des chefs d'accusation.

Les milieux professionnels concernés ont accordé un appui général à la modification proposée à l'article 589. Un premier projet de modification avait été lancé en 1988 par la Section de droit criminel de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada. Le Groupe de travail fédéral-provincial sur l'homicide ainsi que la Commission de réforme du droit avaient également recommandé une modification de l'article 589. Le projet d'alinéa 589b) avait aussi été recommandé par le Groupe de travail fédéral-provincial sur l'homicide.

La réunion des chefs d'accusation lorsque l'accusé y consent permettrait de réduire le nombre des procès. Le projet de loi contribue de façon modeste mais significative à accélérer les procédures judiciaires dans les cas très sérieux, tout en permettant de respecter le droit de l'accusé à un procès équitable. Merci beaucoup.

Le président: Merci. Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Lorsque je lisais de la documentation sur le sujet, je me rappelle qu'on a dit, à la Chambre des communes ou ailleurs, qu'il était possible sinon probable qu'au lieu d'accélérer les procédures, la modification les ralentirait en raison des appels dont pourrait faire l'objet la décision d'un juge de séparer les chefs d'accusation. Pouvez-vous nous éclairer sur le problème et nous proposer votre solution?

M. Del Buono: Je pense que le problème tient toujours au fait que des requêtes préliminaires peuvent être présentées en vue de séparer les chefs d'accusation et, donc, d'avoir des procès distincts. Il s'agit de requêtes préliminaires et il appartient alors au juge de décider si l'accusé risque de subir un préjudice tel qu'il faille permettre la séparation des chefs d'accusation. C'est généralement ce qui se produit à l'heure actuelle.

Le sénateur Stanbury: Cette décision peut ensuite faire l'objet d'un appel?

M. Del Buono: C'est vrai, mais on revient à la règle générale. À l'heure actuelle, le juge a le pouvoir général d'agir en ce sens, de sorte que la modification n'entraîne pas de retards plus importants.

Le sénateur Stanbury: Comme vous le disiez, dans bien des cas cela accélère les procédures.

M. Del Buono: C'est exact. Si on prend comme exemple les retards que subissent les procès en Ontario, la modification proposée contribuera, de façon modeste mais significative, à réduire les retards.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je crois que la principale inquiétude avait trait à la possibilité qu'en essayant d'accélérer les choses on ne crée une situation où les procédures soient au contraire plus lentes. Je crois que ce que dit notre témoin, c'est que même s'il existe une telle possibilité, elle n'est pas plus importante que par le passé et que, de façon générale, le projet de loi aura pour effet d'accélérer le processus. Mis à part cette crainte, le projet de loi ne me semble poser aucun autre problème.

[Text]

Senator Beaudoin: I have a question of clarification. You said that this amendment arose out of the case of *R. v. Vaillancourt* and the presumption of innocence. I understand that you make two exceptions to the principle. I do not have a problem with the first one. On the second one, where the accused signifies consent to joinder of the counts, what allows you to think that that would be in accordance with the Canadian Charter of Rights and Freedoms? Can an accused say, "Okay, I consent"? Is he allowed to do that under the Charter, or have the Supreme Court judges said anything about that?

Mr. Del Buono: At the present time, the general rule is that the accused can, in fact, consent to all sorts of counts being joined in the same indictment against him or her. That is, in fact, a standard practice where an accused would like to consolidate, so to speak, all of the actions against him or her.

Senator Beaudoin: I know it is the practice now, but do you really think, as a jurist, that that is not against the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

Mr. Del Buono: No, because each count in an indictment is a separate charge and, therefore, all the accused is waiving is his procedural right to have the counts tried separately. If it is in the accused's interest to have all of the counts tried together, which it would be under certain circumstances, there is nothing wrong with that and I do not think that that would violate the Charter. In fact, it promotes expeditious trials.

Senator Beaudoin: The evidence in one case will not serve automatically in the other case. Each case, even if they are joined, is an individual indictment.

Mr. Del Buono: Yes, an individual charge.

Senator Beaudoin: An individual charge, thank you.

Senator Neiman: But the evidence surely would apply to all of the charges, would it not? Is that not part of it?

Mr. Del Buono: This is part of what we are saying. All the evidence goes in when you, in fact, have one indictment. That means that, unless there is a separation of counts or an order for separate trials, all of the evidence goes to all of the counts. One of the things that this bill is intended to do is, in fact, to expedite trials by not having a repetition of evidence. In many cases, the accused actually wants a joinder of counts against him or her because it expedites his or her position, and just gets the case out of the court a lot faster. In terms of bringing together all of the counts, obviously there is an opportunity to plead to some in exchange for having others withdrawn or dropped, and that is why you have a consolidation of charges against an accused. There are general provisions in the Criminal Code which permit that.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais avoir une précision. Vous dites que le projet de loi découle du jugement rendu dans l'affaire Vaillancourt et de la règle de la présomption d'innocence. Je crois comprendre que vous prévoyez deux exceptions à la règle générale. Je ne vois aucune difficulté en ce qui concerne la première, mais dans le second cas, c'est-à-dire lorsque l'accusé consent à la réunion des chefs d'accusation, qu'est-ce qui vous permet de croire que la Charte des droits et libertés le permet? La Charte permet-elle à un accusé de donner son consentement? La Cour suprême s'est-elle prononcée là-dessus?

M. Del Buono: À l'heure actuelle, la règle permet à un accusé de consentir à la réunion de toutes sortes de chefs d'accusation à un même procès. Cette façon de faire est pratiquée couramment dans les cas où l'accusé veut regrouper, si l'on peut dire, toutes les procédures dont il fait l'objet.

Le sénateur Beaudoin: Je sais que cela est actuellement la pratique, mais en tant que juriste ne croyez-vous pas que c'est contraire à la Charte canadienne des droits et libertés?

M. Del Buono: Non, car chacun des chefs d'un acte d'accusation constitue une accusation distincte, de sorte que la seule chose à laquelle l'accusé renonce est son droit, en vertu du droit de la procédure, à subir un procès distinct pour chaque chef d'accusation. S'il est dans l'intérêt de l'accusé d'obtenir la réunion de tous les chefs d'accusations dont il fait l'objet—et c'est effectivement le cas dans certaines circonstances—il n'y a là rien de répréhensible et je ne crois pas que ce soit contraire à la Charte des droits et libertés. Et cela a l'avantage d'accélérer le déroulement des procès.

Le sénateur Beaudoin: La preuve dans un cas n'est pas forcément reprise dans un autre cas. Chaque chef d'accusation, même s'il est réuni aux autres, constitue un acte d'accusation distinct.

M. Del Buono: Une accusation distincte, en effet.

Le sénateur Beaudoin: Une accusation distincte; je vous remercie.

Le sénateur Neiman: Mais la preuve s'appliquerait certainement à toutes les accusations, n'est-ce pas?

M. Del Buono: Cela fait partie de ce qui nous disons. Tous les éléments de preuve sont pris en considération lorsqu'il y a un seul acte d'accusation. Autrement dit, à moins qu'il n'y ait séparation des chefs d'accusation ou que le tribunal n'ordonne la tenue de procès séparés, la totalité de la preuve s'applique à l'ensemble des chefs d'accusation. Un des effets anticipés du projet de loi est d'accélérer le déroulement des procès en évitant une répétition des témoignages. Il arrive fréquemment que l'accusé souhaite une réunion des chefs d'accusation parce que cela lui permet de régler plus vite sa situation. La réunion des chefs d'accusation permet évidemment à l'accusé de plaider coupable à certains chefs d'accusation, en échange de quoi d'autres chefs peuvent être abandonnés; c'est la raison pour laquelle il y a réunion des accusations portées contre un accusé. Certaines dispositions générales du Code criminel le permettent.

[Text]

Senator Neiman: Then, on the opposite side of the coin, if the accused, for his own reasons, wants to insist on severing the counts or to have them remain severed, is the onus on him to persuade the court that the counts should be severed, or is that an automatic right for him as well?

Mr. Del Buono: No. It is a balance that is struck within our criminal law. The prosecution has the right to charge what it will, together with whatever other charges it wishes, and therefore it can initially consolidate. The accused then applies to a judge to have the charges split, and if the accused can show that there is prejudice from that joinder, that is a determination which the judge will make in every specific case.

Senator Neiman: But the onus is on the accused, then, to show that there could be prejudice?

Mr. Del Buono: That is right.

Senator Neiman: Is that the only ground that a judge might recognize as being valid?

Mr. Del Buono: The answer is yes, but “prejudice” is a very large and broad ground.

Senator Grafstein: I take it that the term “the same transaction” is quite narrow?

Mr. Del Buono: That is right.

Senator Grafstein: So, by seeking to encapsulate, you are really limiting the underlying event.

Mr. Del Buono: That is right.

Senator Grafstein: “The same transaction” is narrowly construed as opposed to broadly construed?

Mr. Del Buono: You will find various interpretations, but it really requires a continuous course of events.

Senator Grafstein: “The same transaction” means a continuous course of events?

Mr. Del Buono: In a robbery, the robbery, shooting and fleeing from the scene would be the same transaction. It is, in time, a continuous course of events, and that is, in layman’s terms, probably the best description.

Senator Grafstein: I take it that, if there is a lapse between events, it becomes a different transaction and, therefore, there is a built-in safeguard to the accused here, because you are narrowly construing the event.

Mr. Del Buono: That is right.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: À l’inverse, si un accusé insiste, pour des raisons personnelles, pour que les chefs d’accusation soient séparés ou le demeurent, est-ce qu’il lui incombe de persuader la cour qu’il doit en être ainsi ou est-ce un droit acquis?

M. Del Buono: Non. La démarche est inscrite dans notre droit criminel. La poursuite a le droit de porter les accusations qu’elle veut et de réunir les chefs d’accusation comme elle l’entend, de sorte qu’ils peuvent être réunis au départ. L’accusé peut ensuite demander au juge de dissocier les chefs d’accusation; il doit démontrer que la réunion des chefs d’accusation risque de lui être préjudiciable, et le juge rend une décision dans chaque cas.

Le sénateur Neiman: Il incombe donc à l’accusé de démontrer que la réunion des chefs d’accusation peut lui être préjudiciable?

M. Del Buono: C’est exact.

Le sénateur Neiman: Le risque de préjudice constitue-t-il le seul motif acceptable?

M. Del Buono: Oui, quoique le mot «préjudice» ait un sens très large.

Le sénateur Grafstein: L’expression «même transaction» a un sens plutôt restreint?

M. Del Buono: En effet.

Le sénateur Grafstein: En essayant de comprimer, on limite donc l’événement sous-jacent.

M. Del Buono: C’est exact.

Le sénateur Grafstein: L’expression «même transaction» est interprétée au sens étroit plutôt qu’au sens large?

M. Del Buono: Les interprétations peuvent varier, mais il doit y avoir une suite continue d’événements.

Le sénateur Grafstein: L’expression «même transaction» désigne-t-elle une suite d’événements continue?

M. Del Buono: Dans le cas d’un cambriolage, le cambriolage comme tel, le fait de tirer et le fait de fuir les lieux constitueraient un même événement. Il s’agit d’une suite continue d’événements dans le temps; c’est sans doute là la meilleure description qu’on puisse faire pour le profane.

Le sénateur Grafstein: Si j’ai bien compris, s’il y a une interruption des événements, ils constituent des transactions différentes; l’accusé bénéficie automatiquement, de ce fait, d’une garantie en raison de l’interprétation étroite du mot «événement».

M. Del Buono: C’est exact.

[Text]

Senator Grafstein: It is one event from which criminal conduct arises that may be a duality, but it arises out of the same facts—not a moving fact base, but a similar and narrowly-constructed fact base.

Mr. Del Buono: That is right.

The Chairman: Honourable senators, what is your wish?

Senator Neiman: I would move that the bill be reported without amendment.

The Chairman: Are we all agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, Mr. Del Buono. We will now return to our consideration of Bill C-43.

The committee then resumed its consideration of Bill C-43.

The committee resumed at 6:30 p.m.

The Chairman: Our first set of witnesses this evening for further consideration of Bill C-43, are from the Planned Parenthood Federation of Canada. There is Ms. Bonnie Johnson, Executive Director; Dr. Norman Barwin, Past Present; Dr. Jim Beresford; and Dr. Marion Powell. Please proceed and allow us as much time as possible for questioning.

Ms. Bonnie Johnson, Executive Director, Planned Parenthood Federation of Canada: We should like to thank you for giving us an opportunity to present our opinion on Bill C-43 tonight. With me is Dr. Norman Barwin, Past Present of the Planned Parenthood Federation of Canada. He has an academic and clinical career in the field of gynaecology and obstetrics, with an emphasis on endocrinology and fertility problems, family planning, adolescence, premenstrual syndrome and menopause.

Dr. Marion Powell was a founder of and worked in Ontario's first municipally funded birth control clinic in the late 1960's. Dr. Powell has recently been awarded the Order of Canada for her work in family planning. She now works as a consultant for the Woman's Health Centre in Toronto.

Dr. James Beresford is a professor of obstetrics and gynaecology at the University of Ottawa and is Chief of Obstetrics and Gynaecology at the Ottawa Civic Hospital.

We will speak briefly on our brief. I understand you have our brief to the Senate and a copy of "Directions for a Sexual and Reproductive Health Policy for Canada". I believe you also have a copy of our newsletter, which is in the bulletin. Dr. Barwin will now begin.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Il s'agit d'un événement comportant une conduite criminelle, qui peut avoir un caractère de dualité mais s'inscrit dans les mêmes faits; il ne s'agit pas de faits distincts, mais d'un ensemble similaire et interprété au sens restreint.

M. Del Buono: En effet.

Le président: Honorables sénateurs, que proposez-vous?

Le sénateur Neiman: Je propose de faire rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: Sommes-nous tous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci, monsieur Del Buono. Revenons maintenant à l'étude du projet de loi C-43.

Le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-43.

Le comité reprend ses travaux à 18 h 30.

Le président: Poursuivant l'étude du projet de loi C-43, nous allons maintenant entendre un premier groupe de témoins représentant la Fédération pour le planning des naissances du Canada. Il s'agit de M^{me} Bonnie Johnson, directrice administrative; du D^r Norman Barwin, ex-président; du D^r Jim Beresford et du D^r Marion Powell. Veuillez prendre la parole et nous laisser le plus de temps possible pour les questions.

Mme Bonnie Johnson (directrice administrative, Fédération pour le planning des naissances du Canada): Nous tenons à vous remercier pour l'occasion qui nous est offerte de donner ce soir notre point de vue sur le projet de loi C-43. À mes côtés se trouve le D^r Norman Barwin, ex-président de la Fédération pour le planning des naissances du Canada. C'est un enseignant et un praticien dans le domaine de la gynécologie et de l'obstétrique et il est spécialisé dans les questions concernant l'endocrinologie et la fertilité, la planification familiale, l'adolescence, le syndrome prémenstruel et la ménopause.

Le D^r Marion Powell est une des fondatrices et employées de la première clinique de régulation des naissances financée par une municipalité en Ontario, créée vers la fin des années 60. Elle a été récemment décorée de l'Ordre du Canada pour ses travaux en planning familial. Elle est maintenant expert-conseil auprès du *Woman's Health Centre* de Toronto.

Le D^r James Beresford est professeur d'obstétrique et de gynécologie à l'Université d'Ottawa et il est chef du Service d'obstétrique et de gynécologie à l'Hôpital Civic d'Ottawa.

Nous allons brièvement commenter notre mémoire. Je crois savoir que vous avez en main notre mémoire adressé au Sénat ainsi qu'un exemplaire du document intitulé «Vers une politique canadienne sur l'hygiène sexuelle et du système reproducteur». Je crois que vous avez également un exemplaire de notre lettre de nouvelles qui se trouve dans «Le bulletin». C'est le D^r Barwin qui prendra la parole le premier.

[Text]

Dr. Norman Barwin, Past President, Planned Parenthood Federation of Canada: The Planned Parenthood Federation of Canada is the largest voluntary family planning organization with provincial and local associations in over forty-seven parts of Canada. It offers programs and services in birth planning, sexuality and education. It may also be of interest for senators to know that Planned Parenthood is part of the International Planned Parenthood Federation, which is the world's largest voluntary family planning association. We are very much part and parcel of this organization.

The mission of the Planned Parenthood Federation of Canada is to promote sexual health throughout the human life cycle and to promote birth planning by ensuring adequate education and services for all Canadians.

There are two important goals that we at Planned Parenthood Federation are striving to achieve. First, to create an awareness of and support for sexual health needs and family planning issues in Canada; and, secondly, to develop and ensure universal access to reproductive health information and services in Canada. To this end, last year we presented the Minister of National Health and Welfare a white paper called: "Directions for a Sexual and Reproductive Health Policy for Canada". We would be grateful if this could be included as part of the proceedings of these hearings. It is a white paper or document whereby we have outlined strategies to achieve these goals and to work at the aim of prevention.

Abortion is a private, not public, matter. It is a medical procedure and should be properly protected by the confidentiality that should exist between a doctor and patient. It is inappropriate to criminalize a medical procedure. The proposed law would also encourage the unedifying and demeaning spectacle of harassing and frivolous law suits by those who adamantly oppose almost anyone having an abortion. No one who disapproves of abortion will ever be made to have an abortion. Their private belief systems will be honoured—and, of course, this should be so. However, their personal views should not enable them to harass others who hold different views, nor should it enable them to prevent those who need to choose to have an abortion from obtaining a safe, medically-protected abortion.

Our society must not allow a small and vocal minority, whose right not to have an abortion is totally protected, exert undue pressure on the majority who have clearly expressed the desire to be able to choose to make a private decision as to whether or not to have an abortion in a medically safe and confidential circumstance.

In summary, the Planned Parenthood Federation of Canada believes that the decision to have an abortion is a private decision made by a woman, and that safe publicly funded medical abortions should be available in every province and territory. We have representatives in all these areas and have a good handle on the pulse of what is happening on those areas.

[Traduction]

Dr Norman Barwin (ex-président, Fédération pour le planning des naissances du Canada): La Fédération pour le planning des naissances du Canada constitue le plus important organisme bénévole de planning des naissances et compte des associations provinciales et locales dans plus de 47 régions du pays. Elle offre des programmes et des services dans les domaines de la planification des naissances, de la sexualité et de l'éducation. Les sénateurs seront peut-être également heureux d'apprendre que nous sommes membres de la Fédération internationale pour le planning familial qui est la plus importante association mondiale bénévole en matière de planning familial. Nous faisons partie intégrante de cet organisme.

Notre Fédération a pour mission de promouvoir la santé sexuelle pendant tout le cycle de vie des humains et de promouvoir la planification des naissances en garantissant une éducation et des services adéquats à tous les Canadiens.

Au sein de notre Fédération, nous nous efforçons d'atteindre deux objectifs importants. Premièrement, sensibiliser la population pour qu'elle appuie les besoins de santé sexuelle et les questions de planning familial au Canada; et deuxièmement, fournir et garantir un accès universel aux renseignements et aux services de santé périnatale au Canada. À cette fin, nous avons présenté l'an dernier au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social un livre blanc intitulé «Vers une politique canadienne sur l'hygiène sexuelle et du système reproducteur». Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir l'annexer au compte rendu des présentes audiences. Il s'agit d'un livre blanc ou d'un document dans lequel nous énonçons des stratégies en vue d'atteindre ces objectifs et de travailler dans l'optique de la prévention.

L'avortement est une question privée et non publique. Il s'agit d'un acte médical qui devrait faire l'objet d'une protection adéquate grâce au secret professionnel qui devrait exister entre un médecin et ses patients. Il est tout à fait inopportun de criminaliser un acte médical. Le projet de loi encouragerait également le spectacle peu édifiant et avilissant de poursuites judiciaires futiles entamées par les irréductibles qui s'opposent à presque toutes les personnes qui ont un avortement. Aucune personne qui désapprouve l'avortement ne sera jamais obligée d'en avoir un. Les croyances personnelles de chacun seront respectées—et il devrait évidemment en être ainsi. Toutefois, leur opinion personnelle ne devrait pas les autoriser à harceler d'autres personnes qui ont des points de vue différents, ni leur permettre d'empêcher les personnes qui ont besoin de se faire avorter d'obtenir un avortement sous surveillance médicale.

Notre société ne doit pas permettre à une petite minorité bruyante, dont le droit de ne pas se faire avorter est intégralement protégé, d'exercer des pressions indues sur la majorité qui a clairement exprimé le souhait de pouvoir choisir de prendre une décision privée pour ce qui est d'avoir un avortement dans un contexte médical sûr et confidentiel.

En résumé, la Fédération pour le planning des naissances du Canada, est d'avis que la décision de se faire avorter constitue une décision privée prise par une femme. Deuxièmement, nous pensons que des avortements médicaux sûrs financés à même les deniers publics devraient être disponibles dans chaque pro-

[Text]

Thirdly, to achieve equality—and I stress the word “equality”—women must maintain the right to control their reproductive abilities with dignity. Let us ensure that they have that opportunity to protect their reproductive rights.

Ms. Johnson: In 1988, Statistics Canada reported that in Canada 66,251 abortions were performed. Planned Parenthood finds this to be an unacceptable number. Whether it is accurate, under reported or over reported is not at issue here. The point that we want to make is that the issue needs to be addressed.

We look to you, as legislators, to help in finding a solution. Whether we believe in reproductive choice, as most Canadians do, or whether we believe that we need to find some way of stopping pregnant women from coming to full term with that pregnancy, we need to address this in a professional way. Bill C-43 does nothing to reduce the number of abortions. Justice Minister Lewis stated that when he introduced the bill and Justice Minister Campbell agrees.

If the medical profession is correct—and we believe that they are—Bill C-43 will have a profound effect on access to abortion in Canada. I should like to talk for a minute about what this means in practical terms. You have been discussing what this means in terms of the Criminal Code and what it means legally in Canada, but what it means for women is that it will ensure that abortions will be performed at a later gestational date than they are now being performed. If we are concerned that they happen early, safe and legally, this bill as it stands—and the medical community has responded the same way—will ensure later term abortions—that is, second trimester instead of first trimester; twelve weeks instead of ten weeks; often twenty weeks instead of sixteen weeks. You have heard about the reasons why women have these.

In many cases poor women and children will be denied access and, therefore, will carry unplanned, unwanted pregnancies to term. It means that you and your families, and I and my family, will be able to get abortions when we want them and where we want them, because we have the means and wherewithal to do this. This will not impact on people who are knowledgeable and who are informed; this will impact on uninformed, young and poor women most profoundly.

Kim Campbell, in her presentation to the House committee, stated that the legislation is primarily directed at harmful activities such as abortions performed by non-medical persons, abortions performed without regard for patient's health; the unlawful sale or procurement of abortive services; and self-induced abortions. I should like you to ask yourselves how this bill does that.

[Traduction]

vince et territoire. Nous avons des représentants dans toutes ces régions et nous avons une bonne idée de ce qui s'y passe.

Troisièmement, pour obtenir l'égalité—et je souligne le mot «égalité»—les femmes doivent conserver le droit de contrôler leurs capacités reproductives avec dignité. Assurons-nous qu'elles auront la possibilité de protéger leurs droits de reproduction.

Mme Johnson: En 1988, Statistique Canada a relevé 66 251 avortements au Canada. Notre Fédération considère qu'il s'agit d'un chiffre inacceptable. Qu'il soit exact, sous-estimé ou surestimé n'a ici aucune importance. Ce que nous tenons à dire c'est qu'il faut aborder la question.

Nous nous tournons vers vous, législateurs, pour nous aider à trouver une solution. Que nous soyons en faveur du choix au niveau des droits de reproduction, comme c'est le cas de la plupart des Canadiens, ou que nous soyons d'avis qu'il faut trouver un moyen quelconque d'empêcher les femmes enceintes de mener à terme leur grossesse, il faut aborder cette question de façon professionnelle. Le projet de loi C-43 n'est d'aucune utilité pour faire diminuer le nombre d'avortements. Le ministre de la Justice Lewis l'a déclaré lorsqu'il a déposé le projet de loi et la ministre de la Justice Campbell est tout à fait d'accord.

Si la profession médicale a raison—et nous pensons que c'est le cas—le projet de loi C-43 aura de profondes répercussions sur l'accès à l'avortement au Canada. Je voudrais préciser ce que cela signifie dans la pratique. Vous avez débattu de cette question dans le cadre du Code criminel et des répercussions légales au Canada, mais ce projet de loi signifiera pour les femmes que les avortements qui sont effectués le seront à un stade de grossesse plus avancé qu'à l'heure actuelle. Si ce qui nous préoccupe c'est que les avortements soient pratiqués dans les débuts, de façon sécuritaire et dans le respect du droit, nous pouvons dire que dans sa forme actuelle—c'est ce que confirme le milieu médical—ce projet de loi garantira des avortements plus tardifs—c'est-à-dire au deuxième trimestre et non au premier, à douze semaines et non à dix semaines, souvent à vingt semaines au lieu de seize semaines. Lors de discussions, vous avez appris les raisons pour lesquelles les femmes recourent à l'avortement.

Dans bien des cas, les femmes pauvres et les adolescentes n'auront pas accès à l'avortement et devront donc mener à terme des grossesses non planifiées et non désirées. Cela signifie que vos familles et vous-même ainsi que ma famille et moi-même pourrons obtenir des avortements lorsque nous le désirerons et où nous le voudrons, parce que nous avons les moyens et les ressources nécessaires pour le faire. Ce projet de loi n'aura aucune influence sur les personnes qui sont instruites et informées, mais il en aura de très graves sur les femmes jeunes et pauvres mal informées.

Lors de son exposé devant le comité de la Chambre des communes, Kim Campbell a déclaré que le projet de loi vise principalement des activités préjudiciables comme les avortements non effectués par des médecins, les avortements exécutés sans tenir compte de la santé des patientes, la vente ou l'obtention illégales de services d'avortement et les avortements provoqués

[Text]

We believe, as do the majority of presenters, that Canadians want laws concerning abortion. We firmly believe that those laws are in place and are being respected by the medical profession, as well as by Canadians in general. Sections 45, 216, 266, 219 through to 221 of the Criminal Code all deal with this issue, and deal with it effectively. In addition, there is provincial legislation in the health disciplines area which prohibits the practice of medicine by people who are not doctors, and which establishes good medical standards. Doctors who do not practise medicine properly can be disciplined in a number of ways, for example, by their provincial College of Physicians and Surgeons or medical societies, with loss of licence to practise as one available penalty.

In addition, the Canadian Medical Association has an abortion policy that was outlined quite effectively by the obstetricians and gynaecologists who presented a brief this morning. It states abortion services must meet specific standards in the areas of counselling, informed choice, medical and surgical procedures, nursing and follow-up care. We trust the existing legislation.

We will not repeat, but agree with, the position of the National Association of Women and the Law, the National Action Committee on the Status of Women, the Canadian Medical Association and the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada.

We particularly underline the belief that the bill does not and cannot do what it was intended to do. We strongly encourage you to examine other legislation that looks at the Canada Health Act, that will ensure equality of access to abortion services—abortions that are early, safe and legal, not late, unsafe and illegal, as guaranteed by Bill C-43—and that establishes standards and encourages the federal government to establish a National Sexual and Reproductive Health Policy as outlined in the directions for the same, of which you have a copy.

We encourage you to urge the federal government to provide leadership by enforcing the standards of the Canada Health Act, and we ask you to begin to work towards reducing the need for abortions through education and access to contraception.

Dr. Marion Powell, Member, Planned Parenthood Federation of Canada: I should like to address the issue of access to abortion as it appears to be applied in this legislation. Access to abortion is a topic I have researched over the past 15 years, first of all as a member of the committee that looked at the operation of the abortion law appointed by the Department of Justice in 1975, then with the Badgley Committee and later as part an Ontario study published in 1987.

[Traduction]

par les femmes elle-mêmes. Demandez-vous donc comment ce projet de loi en arrive là.

Nous sommes d'avis, tout comme la majorité des témoins, que les Canadiens veulent des lois traitant de l'avortement. Nous croyons fermement que ces lois existent et sont respectées par la profession médicale, ainsi que par les Canadiens en général. Les articles 45, 216, 266, 219 à 221 du Code criminel abordent toutes ces questions et le font de façon efficace. Par ailleurs, il existe des lois provinciales dans le domaine des disciplines de la santé qui interdisent la pratique de la médecine par des personnes qui ne sont pas des médecins et qui fixent de bonnes normes médicales. Les médecins qui ne pratiquent pas correctement la médecine peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires diverses, par exemple, de la part de leur Collège provincial des médecins et chirurgiens ou des sociétés médicales provinciales et perdre notamment leur licence en vue de pratiquer la médecine.

En outre, l'Association médicale canadienne possède une politique en matière d'avortement qui a été expliquée de façon assez claire par les obstétriciens et les gynécologues qui ont présenté ce matin un mémoire précisant que les services d'avortement doivent répondre à des normes précises dans les domaines du counselling, du choix informé, des modalités médicales et chirurgicales, des soins infirmiers et de la postobservation. Nous faisons confiance aux lois en vigueur.

Nous ne répéterons pas la position de l'Association nationale de la femme et le droit, du Comité d'action nationale sur le statut de la femme, de l'Association médicale canadienne et de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada, mais nous l'appuyons.

Nous insistons tout particulièrement sur le fait que le projet de loi ne remplit pas et ne peut pas remplir le mandat pour lequel il a été rédigé. Nous vous encourageons fortement à examiner les autres lois qui considèrent que la Loi canadienne sur la santé garantira l'égalité d'accès aux services d'avortement, la réalisation des avortements dans les débuts de la grossesse, de façon sûre et légale—et pas tardivement, de façon illégale et avec des risques, comme le garantit le projet de loi C-43—et à examiner les lois qui fixent des normes et encouragent le gouvernement fédéral à élaborer une politique nationale sur l'hygiène sexuelle et du système reproducteur, décrite dans les lignes directrices dont vous avez un exemplaire.

Nous vous encourageons à insister pour que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file en faisant appliquer les normes de la Loi canadienne sur la santé, et nous vous demandons de commencer à contribuer à la diminution du nombre d'avortements grâce à des programmes d'éducation et à l'accès à la contraception.

Dr Marion Powell, membre, Fédération pour le planning des naissances du Canada: J'aimerais aborder la question de l'accès à l'avortement tel qu'il semble découler de ce projet de loi. Il s'agit là d'un sujet sur lequel j'ai fait des recherches au cours des 15 dernières années, tout d'abord en tant que membre du Comité nommé en 1975 par le ministère de la Justice pour étudier l'application de la Loi sur l'avortement, ensuite à cause de ma participation au Rapport du Comité Badgley, et,

[Text]

Access has been decreasing and is less equitable in Canada than at any time over the years I have been examining access. The heated debate over the past few months around Bill C-43, despite the repeated calm assurances of the Minister of Justice, has done little to reassure doctors either performing abortions or referring women for abortion services.

Physicians, through their professional organizations, as well as individually, have reiterated their stand on the future of abortion services in Canada, which is currently provided in hospitals. Fewer physicians and fewer hospitals will continue to provide these services. The numbers are already declining, as was pointed out by the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada. In Ontario, at least nine cities or towns have withdrawn services completely. This may represent a small number, perhaps as few as 25 or 50 abortions a year, but it means less access for women living in those cities and towns. It is difficult for women to access abortion who live outside of cities where teaching hospitals are located.

For hospital administration and nursing staff, as well as for physicians, this translates into less harassment, less stress, less strain on their families and communities, and these are real problems many gynaecologists face. We have seen gynaecologists leave the country because of harassment their families have had to face, picketing, placard-carrying protesters, as well as letters to editor. This law appears to give licence to harassment of those providing abortion services.

For women seeking abortions, this means delays, a less safe abortion, higher morbidity and mortality, greater stress and strain. Already many physicians and clinics require a woman to sign a statement about her reasons for obtaining an abortion, carefully worded in the terms outlined in Bill C-43.

Let me point out that the law has little to do with the abortion numbers or rates. These relate to fertility rates, economics, availability of space and effective contraception.

In 1969, when the abortion law was passed, and I hardly need to remind anyone in this room, abortions moved from the backstreets into the hospitals, with a dramatic decrease in maternal mortality and morbidity rates.

In 1988, when Canada found itself without an abortion law, there was no drastic change in the numbers. The rates remained fairly stable. Now, with the prospect of a new criminal law, abortions will continue to be performed, probably in the same numbers, but more women will have to travel farther, leave Canada, or at least their own provinces, wait longer and

[Traduction]

enfin, dans le cadre d'une étude dont le rapport a été publié en Ontario en 1987.

L'accès va sans cesse en diminuant et il est moins équitable aujourd'hui au Canada qu'à tout moment au cours de mon étude de cette question. Le débat passionné qui a entouré le projet de loi C-43 au cours des derniers mois, malgré les assurances calmes répétées du ministère de la Justice, n'a pas fait grand-chose pour rassurer les médecins qui pratiquent les avortements ou réfèrent les femmes à des services d'avortement.

Les médecins, tant par le biais de leurs organisations professionnelles que sur un plan individuel, ont réitéré leur point de vue à propos de l'avenir des services d'avortement qui sont actuellement offerts dans les hôpitaux au Canada. Très peu de médecins et très peu d'hôpitaux continueront à offrir ces services. Leurs effectifs sont déjà en régression, comme l'a souligné la Société des obstétriciens et des gynécologues du Canada (SOGC). En Ontario, neuf villes au moins ont supprimé complètement ces services. Elles représentent peut-être un petit nombre, à savoir 25 ou 50 avortements par an, mais cela signifie que les femmes qui résident dans ces villes ont moins facilement accès à ces services. Il est difficile pour les femmes qui vivent à l'extérieur des villes où se trouvent les hôpitaux d'enseignement d'avoir accès aux services d'avortement.

Pour le personnel administratif et infirmier des hôpitaux, ainsi que pour les médecins, cela se traduit par une diminution du harcèlement, du stress, de la pression sur leurs familles et leurs communautés, et ce sont véritablement des problèmes auxquels font face de nombreux gynécologues. Certains d'entre eux ont même quitté le pays en raison du harcèlement dont ont été victimes leurs familles, des lignes de piquetage et des manifestants munis de pancartes, ainsi que des lettres adressées à la rédaction des journaux. Ce projet de loi semble donner libre cours au harcèlement à l'encontre des personnes qui offrent des services d'avortement.

Pour les femmes qui ont besoin d'un avortement, cela signifie des retards, des avortements moins sûrs, un taux de morbidité et de mortalité plus élevé, un accroissement du stress et des pressions. Un grand nombre de médecins et de cliniques exigent déjà que les femmes signent une déclaration énonçant les raisons pour lesquelles elles veulent un avortement, rédigée exactement dans les mêmes termes que ceux du projet de loi C-43.

Je tiens à souligner que la loi a très peu d'incidence sur le nombre ou le taux des avortements. Ces derniers ont un rapport avec les taux de fertilité, les conditions économiques, l'espace disponible et l'efficacité des moyens de contraception.

À partir de 1969, année de l'adoption de la Loi sur l'avortement, et je n'ai pas besoin de vous le rappeler—les avortements ont commencé à être effectués dans les hôpitaux et non plus dans des lieux secrets bien cachés, ce qui a nettement fait baisser les taux de morbidité et de mortalité maternelles.

En 1988, lorsque le Canada s'est retrouvé sans loi sur l'avortement, le nombre des avortements n'a pas beaucoup changé. Les taux sont demeurés assez stables. Aujourd'hui, avec la perspective d'une nouvelle loi criminelle, les avortements continueront certes à être pratiqués, probablement en nombre égal, mais un plus grand nombre de femmes devront voyager davan-

[Text]

pay more. Once again, it will be the young, the poor, the disadvantaged and the recently-arrived immigrants who will suffer.

Access to abortion is at an all-time low across Canada. There are more problems with women gaining access to abortion services than at any time over the past 20 years. This proposed law will be a licence to open, uncontested harassment. There will be no protection in the communities for women or physicians. There are already documented cases of physicians leaving practices because they can be given no protection against protesters carrying placards and harassing their patients outside of their offices.

Doctors are withdrawing services in increasing numbers. This is well documented. We have only seen the beginning. Many communities I have visited have indicated that once the law is passed it will be the last time abortions will be performed. As the reality of this law comes closer, we will see its effects.

Doctors are afraid of being charged with a criminal offence ending in conviction and prison sentence. They have been reassured this will occur frivolously. They dread civil law suits and the time process involved in them. They fear for the peace of their family and patients.

In downtown Toronto there are billboards advertising legal help for women who have had abortions and who want to sue their doctors. Telephone numbers are widely advertised. I claim that Bill C-43 does not serve the interest of physicians or their patients.

Doctors have demonstrated they are responsible, professional care-givers and do not provide abortion services lightly. Women have shown that they do not need policing in their personal choices and decisions. Decisions and choices around fertility do not belong on a list of criminal activities. If this law is passed, it will put women back at least 20 years, and Canada will join the ranks of those countries where more than half the women who die as a result of pregnancy die from induced abortions.

Just to close, there are 150 million births in a year in the world, 60 million abortions, and approximately 250,000 women die mostly in countries where abortion is illegal or restricted by criminal law.

Dr. Jim Beresford, Member, Planned Parenthood Federation of Canada: Honourable senators, I have a rather different position to present because I am on the front line of this problem. I have an abortion service at the Ottawa Civic Hospital which performs approximately 2,000 abortions a year. I have been doing this for a number of years. I am old enough to have seen the various stages that abortion has gone through over the years. I have seen women die from criminal abortion. I saw the original abortion law come in in the 1970s. I saw that it was workable if you were willing to appear before a committee to have a piece of paper signed. That was a travesty.

[Traduction]

tage, quitter le Canada ou du moins leur province, attendre plus longtemps et payer davantage. Encore une fois, ce sont les femmes jeunes, pauvres, désavantagées et les nouvelles immigrantes qui en subiront les conséquences.

L'accès à l'avortement n'a jamais été aussi précaire au Canada. Jamais au cours des 20 dernières années, les femmes ont éprouvé autant de problèmes pour avoir accès à des services d'avortement. Le projet de loi C-43 ouvrira toute grande la porte à un harcèlement manifeste incontesté. Dans les collectivités, rien ne protégera les femmes ou les médecins. On connaît déjà des médecins qui ont quitté la pratique parce que rien ne peut les protéger contre les manifestants qui portent des pancartes et harcèlent leurs clients à l'extérieur de leurs cabinets.

De plus en plus de médecins n'offrent plus les services. Nous avons des preuves à ce sujet et ce n'est que le commencement. Je me suis rendue dans de nombreuses collectivités où j'ai appris qu'il s'agissait des derniers avortements pratiqués avant l'adoption de la loi. À mesure que son entrée en vigueur approche, nous allons commencer à voir ses conséquences.

Les médecins ont peur d'être accusés d'un délit criminel et d'être condamnés, même à une peine d'emprisonnement. On leur a assuré qu'il s'agit là de poursuites futiles. Ce qu'ils redoutent, ce sont les poursuites judiciaires civiles et le temps qu'elles font perdre. Ils craignent pour la paix de leurs familles et de leurs patients.

Au centre-ville de Toronto, on peut voir des tableaux d'affichage qui annoncent que les femmes ayant eu un avortement et souhaitant poursuivre leurs médecins peuvent obtenir une aide juridique. Partout, des numéros de téléphone sont publiés. Je prétends que le projet de loi C-43 n'est pas dans l'intérêt des médecins ou de leurs patients.

Les médecins ont démontré qu'ils sont des professionnels responsables et qu'ils n'offrent pas des services d'avortement à la légère. Les femmes ont démontré qu'elles n'ont pas besoin de réglementation pour influencer leurs décisions et leurs choix personnels. Les décisions et les choix concernant la fertilité n'ont rien à faire sur une liste d'activités criminelles. Si cette loi est votée, elle fera régresser les femmes d'au moins 20 ans et le Canada rejoindra le rang des pays dans lesquels la moitié des femmes qui meurent par suite d'une grossesse sont victimes d'avortements provoqués.

Pour terminer, on compte chaque année dans le monde 150 millions de naissances, 60 millions d'avortements et environ 250 000 femmes qui meurent, principalement dans les pays où l'avortement est illégal ou limité par le Code criminel.

Dr Jim Beresford, membre, Fédération pour le Planning des naissances du Canada: Messieurs les sénateurs, j'ai un point de vue très différent à vous présenter car je travaille en première ligne et je connais bien ce problème. À l'hôpital Civic d'Ottawa, mon service d'avortement effectue environ 2,000 avortements par an. Je le fais depuis un certain nombre d'années. Je suis suffisamment âgé pour avoir été témoin de toutes les étapes qu'a franchies l'avortement au fil des ans. J'ai vu les femmes mourir à la suite d'avortements criminels. J'ai été témoin de l'entrée en vigueur de la première Loi sur l'avortement dans les années 70. J'ai constaté qu'il était applicable si

[Text]

I have seen the growth of anti-abortion groups from fairly disorganized groups to organized, coordinated groups with tremendous help from the legal profession.

I have been personally harassed. I would like to pass a few photographs around to give you some idea of what home harassment is like. It is not easy, but I am willing to live with it.

When I saw Bill C-43, I realized that we were about to enter into a whole new ball game, and that ball game was the fact that again we could become criminally responsible or criminally chargeable by a law which, as you have heard from all the other medical people who have presented briefs, the large majority of physicians feel is unfair and improper.

When the original abortion law was struck down, we had a big responsibility. We took up that responsibility as physicians. As manager of a large abortion service, I would say that our numbers have not increased. Over the whole time we have had an abortion service, we have instituted a very careful counselling type of clinic, where patients are not rushed into an abortion. They are given time to talk about their choice. We have had tremendous support from the Ontario government to put in the kind of social services that we need and the kind of birth control help that we need, particularly for the kids.

We do not do many late abortions. Most of the abortions we do in a legal situation, as long as they stay within the hospital or within good clinics. Most of the abortions are early, safe abortions. A very small percentage are late abortions, and they are done for specific reasons. What do you do with a 13 year old who shows up 18 weeks pregnant and did not even know she was pregnant? Sometimes you have to live with that and deal with it.

Perhaps as an alternative to this law the government should suggest that the abortion law be contained within the health act and not be part of the Criminal Code. As physicians, we can offer responsible abortion service to people. I will not get into the ethics of it because that is not appropriate. One has their own ethics. People who do not want to have abortions or do not believe in abortion certainly do not have to have abortions, and that is fine. We have no problem with that. It is a very personal choice.

As physicians on the front line, it would be nice if the government supported us. We are not likely to do criminal things. We are well controlled, and we will offer this country a safe choice for the abortion issue without being involved in the Criminal Code. Thank you.

Ms. Johnson: We will entertain questions, Mr. Chairman.

[Traduction]

l'on était disposé à comparaître devant un comité pour faire signer un bout de papier. C'était une parodie.

J'ai été témoin de la montée des groupes anti-avortements qui étaient au départ des groupes assez désorganisés et qui sont devenus des groupes coordonnés très organisés grâce à une aide considérable de la profession juridique.

J'ai été personnellement victime de harcèlement. Je vais faire circuler quelques photos pour vous donner une idée de ce qu'est le harcèlement. Ce n'est pas facile, mais je suis prêt à vivre avec.

À la lecture du projet de loi C-43, je me suis rendu compte que nous allions devoir appliquer de nouvelles règles du jeu et que ces règles signifiaient que nous allions de nouveau pouvoir être tenus responsables sur le plan criminel ou accusés au criminel par une loi que la grande majorité des médecins jugent injuste et déplacée, comme vous avez pu l'entendre de la bouche de tous les autres médecins qui ont présenté des mémoires.

Lorsque la loi initiale sur l'avortement a été abrogée, nous avions une grande responsabilité. En tant que médecins, nous avons assumé cette responsabilité. À titre de gestionnaire d'un important service d'avortement, je dirais que nos chiffres n'ont pas augmenté. Pendant tout le temps où nous avons disposé d'un service d'avortement, nous avons instauré avec beaucoup de prudence une clinique de counselling dans laquelle les patientes ne sont pas poussées à se faire avorter. On leur donne tout le temps nécessaire pour parler de leur choix. Nous avons obtenu un soutien remarquable du gouvernement ontarien pour mettre sur pied les services sociaux dont nous avons besoin et le type d'aide dont nous avons besoin pour le contrôle des naissances, en particulier chez les adolescentes.

Nous ne pratiquons pas beaucoup d'avortements tardifs. La plupart de ceux que nous pratiquons sont légaux, en autant qu'ils sont dans un hôpital ou dans de bonnes cliniques. La plupart des avortements pratiqués sont précoces et sûrs. Nous avons un très faible pourcentage d'avortements tardifs et ils sont effectués pour des raisons bien précises. Que feriez-vous si une adolescente de 13 ans se présentait enceinte de 18 semaines sans même savoir qu'elle l'était? On se retrouve parfois devant de telles situations et il faut y faire face.

Comme solution de rechange à cette loi, le gouvernement pourrait peut-être suggérer que la loi sur l'avortement relève de la Loi sur la santé et non pas du Code criminel. En tant que médecins, nous pouvons offrir aux gens des services d'avortement en toute responsabilité. Je n'entrerai pas dans les détails du Code de déontologie car ce n'est pas l'endroit approprié. Chacun a son propre code de déontologie. Les personnes qui ne souhaitent pas avoir un avortement ou qui n'y croient pas n'ont certes pas besoin d'en avoir, et c'est très bien ainsi. Cela ne nous pose aucun problème. Il s'agit d'un choix très personnel.

En tant que médecins placés en première ligne, ce serait une bonne chose pour nous d'obtenir l'appui du gouvernement. Nous ne sommes pas à même de poser des actes criminels. Un très bon contrôle est exercé sur nous et nous offrirons à tous les habitants du Canada un choix sûr en matière d'avortement sans être menacés par le Code criminel. Je vous remercie.

Mme Johnson: Monsieur le président, nous sommes prêts à répondre aux questions.

[Text]

Senator Grafstein: I would like to ask a question of clarification. Dr. Powell, earlier today we heard from Dr. Popkin, who said that his concern, representing the Society of Obstetricians and Gynaecologists, was not with civil lawsuits but with the impact of the criminal law, as Dr. Beresford suggested. You seem to indicate somewhat differently, that medical practitioners in this field are more concerned with the civil as opposed to the criminal aspect.

Dr. Powell: That is certainly what I have been told as I have talked to physicians practising in smaller communities. We do depend often on family physicians and physicians other than specialists to perform abortion services in small communities. They are much more concerned about the civil action suits.

Ads have been placed on billboards, saying that there will be support for civil action against doctors. These are women who have had abortions.

Senator Grafstein: They are assuming that the proposed legislation will establish a civil basis for a law suit?

Dr. Powell: Yes.

Senator Grafstein: Ms. Johnson, you made a comment that there are 66,000 abortions per year, and you used the phrase "too many".

Ms. Johnson: Yes.

Senator Grafstein: I did not quite understand that, because I have heard your colleagues say that there appears to be a stable line and abortions have not increased as a result of the changes. There seems to be an inconsistency in your statement as opposed to comments by other members of your group.

Ms. Johnson: We have to look at the cause of abortions. It is not something that you plan to do. Contrary to some opinion, it is not something that women want to use as a method of birth control. It is not something where they say, "I am not going to use any kind of birth control because I can always get an abortion."

We in the medical profession tend to see each abortion as a failure of society and of the medical profession in trying to prevent unwanted and unplanned pregnancies. Each one of us who is involved in the family planning field sincerely believes that through a series of interventions—and those interventions can be quite lengthy and very difficult—we can reduce the need for abortion.

When we say that there are 66,251 abortions in Canada in one year, we are saying that that is unconscionable. We can reduce that trend if we put in place policies that will attempt to address that.

Senator Grafstein: Policies such as public education?

Ms. Johnson: Yes, public education. We find that the programs aimed at adolescents have been extremely successful.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: J'aimerais poser une question pour clarifier un point. Docteur Powell, le docteur Popkin, qui a comparu devant nous plus tôt aujourd'hui, à titre de représentant de la Société des obstétriciens et des gynécologues du Canada, nous a dit qu'il n'était pas préoccupé par les poursuites civiles mais par les répercussions du Code criminel, comme l'a laissé entendre le docteur Beresford. Vous semblez avoir une opinion quelque peu différente, c'est-à-dire que les médecins sont plus concernés par les poursuites civiles que par les questions criminelles.

Dr Powell: C'est certes ce que j'ai entendu lors de mes discussions avec des médecins qui pratiquent dans de petites collectivités. Dans ces collectivités nous devons souvent nous fier à des médecins de famille ou non spécialisés pour offrir des services d'avortement. Ils sont beaucoup plus préoccupés par les poursuites civiles.

Les tableaux d'affichage passent des annonces disant que les femmes ayant eu un avortement peuvent obtenir de l'aide pour intenter des poursuites civiles contre leur médecin.

Le sénateur Grafstein: C'est supposer que le projet de loi établira une base civile pour une poursuite judiciaire?

Dr Powell: Oui.

Le sénateur Grafstein: Madame Johnson, vous avez déclaré qu'il y a 66,000 avortements par an et vous avez dit que c'était trop.

Mme Johnson: Oui.

Le sénateur Grafstein: Je n'ai pas bien compris pourquoi quand vos collègues ont déclaré que le nombre des avortements semble stable et qu'ils n'ont pas augmenté par suite des changements intervenus. Vos propos semblent contredire les commentaires exprimés par les autres membres de votre délégation.

Mme Johnson: Il faut regarder la cause des avortements. Ce n'est pas quelque chose que l'on planifie de faire. Contrairement à certains points de vue, ce n'est pas une chose que les femmes veulent utiliser comme méthode de contrôle des naissances. Ce n'est pas quelque chose qui vous fait dire: «Je n'ai pas l'intention d'utiliser un quelconque moyen de contraception car je peux toujours recourir à un avortement».

Au sein de la profession médicale, nous avons tendance à considérer chaque avortement comme un échec de la société et de la profession médicale face à la prévention de grossesses non désirées et non planifiées. Chaque médecin qui travaille dans le domaine du planning familial croit sincèrement que l'on pourrait réduire la nécessité de pratiquer les avortements par une série d'interventions—et ces interventions peuvent être assez longues et très délicates.

Lorsque nous constatons qu'il y a 66 251 avortements en un an au Canada, nous disons que ce chiffre n'est pas raisonnable. Nous pourrions diminuer cette tendance en mettant en place des politiques qui aborderont ce problème.

Le sénateur Grafstein: Des programmes d'éducation publique par exemple?

Mme Johnson: Oui, des programmes d'éducation publique. Nous constatons que les programmes destinés aux adolescents

[Text]

We have to expand those programs to address the general public and the immigrant population, in particular. We do have the ways and means to reduce it, and we know how to do it. The problem is that we do not have the support of government to enable us to do it.

Funding for family planning programs has been reduced in this country. The Family Planning Department at Health and Welfare has been eliminated. It seems that all government action works towards stepping backwards in the area of family planning. That is what I mean when we say that 66,000 is an unacceptable number.

We will never eradicate the need for abortion totally and completely. We do not have perfect people and we do not have perfect birth control.

Dr. Barwin: A study was carried out by Planned Parenthood of Ontario. It found that in those cities where there was counselling, access to services and education, not only did the teenage pregnancy rate drop but so did the abortion rate. It seems to be very effective. Part of the purpose of that strategy of the white paper has been to emphasize the importance of counselling, education and access to services, because it is effective. Furthermore, it showed that it was very cost-effective. For every dollar spent in counselling and education, \$10 is saved by the government if you look at the cost of a woman going through pregnancy, abortion or whatever route the women happens to choose. It is cost-effective and, yet, we do not put our dollars where they should be. It somehow takes a long time to reap the benefits of education. It is much easier to look at a statistic such as the rate of abortion and say that these are the numbers of abortions per annum than to actually see the long-term benefits of education.

When we look at the rise in sexually-transmitted diseases and AIDS, what better opportunity does the Government of Canada have than to combine both family planning, sex education and the prevention of sexually-transmitted diseases and put their efforts into that dimension? At Planned Parenthood, one of our main efforts has been trying to appeal, almost beg, for this kind of education, counselling and access to services for our young people so that we can reduce the unintended pregnancies, the abortion rate, and, incidentally, the fertility rate. We know that 20 per cent of tubal infertility is due to infection. We can prevent that.

We talk about the new reproductive technologies. Here we have a cause of infection which is resulting in the need for new reproductive technologies. We have the means and the knowledge, if only there were counselling, education and access to services.

Senator Grafstein: Turning to Dr. Beresford, a comment that he made was somewhat troublesome to me. Perhaps he

[Traduction]

ont connu un grand succès. Nous devons élargir ces programmes pour les offrir au grand public et à la population immigrante en particulier. Nous avons les moyens de diminuer ce nombre et nous savons comment y parvenir. Le problème, c'est que nous n'avons pas le soutien du gouvernement pour pouvoir le faire.

Au Canada, le financement des programmes de planning familial est en baisse. Le service de la planification familiale du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a été démantelé. On dirait que toutes les mesures gouvernementales visent à faire marche arrière dans le domaine de la planification familiale. C'est ce que je veux dire lorsque nous prétendons que 66 000 avortements est un chiffre inacceptable.

Il est impossible d'éliminer complètement la nécessité de recourir à des avortements. Les gens ne sont pas parfaits, pas plus que les méthodes de contrôle des naissances.

Dr Barwin: Une étude a été réalisée par Planned Parenthood of Ontario. Elle a permis de découvrir que dans les villes où il y a un accès aux services, des programmes d'éducation et du counselling, non seulement le taux de grossesses des adolescentes a diminué, mais également le nombre des avortements. Ces programmes semblent très efficaces. Dans notre livre blanc, l'objectif partiel de notre stratégie a été de mettre l'accent sur l'importance du counselling, les programmes d'éducation et l'accès aux services, parce que tout cela est efficace. En outre, ces programmes sont rentables. Chaque dollar dépensé pour des services de counselling et des programmes d'éducation permet au gouvernement d'économiser 10\$ si l'on considère le coût que représente une femme qui mène à terme sa grossesse, se fait avorter ou fait un autre choix quelconque. Le tout est rentable et, pourtant, nous n'investissons pas nos dollars aux bons endroits. Il faut parfois beaucoup de temps avant de récolter les fruits de l'éducation. Il est beaucoup plus facile de regarder des statistiques comme le taux d'avortements et de dire qu'il y a tant d'avortements par an plutôt que d'envisager les avantages de l'éducation à long terme.

Lorsque l'on constate l'augmentation des maladies transmises sexuellement (MTS) et du sida, quelle meilleure occasion le gouvernement du Canada attend-il pour combiner à la fois la planification familiale, l'éducation sexuelle et la prévention des maladies transmises sexuellement et pour déployer tous ses efforts dans ce domaine? Au sein de notre Fédération, nous avons surtout cherché à lancer un appel, presque à genoux, en faveur de ces programmes d'éducation, de counselling et de l'accès aux services pour nos jeunes afin de pouvoir faire diminuer le nombre de grossesses involontaires, le taux d'avortement et, incidemment, le taux de fertilité. Nous savons que 20 p. 100 des cas d'infertilité des trompes sont dus à des infections et nous pouvons les éviter.

Nous parlons des nouvelles techniques de reproduction. Nous sommes en présence d'une cause d'infection qui provoque la nécessité de recourir à de nouvelles techniques de reproduction. Nous avons les moyens et les connaissances nécessaires mais il manque le counselling, les programmes d'éducation et l'accès aux services.

Le sénateur Grafstein: Pour revenir au docteur Beresford, l'un de ses commentaires m'a quelque peu embarrassé. Il pour-

[Text]

could clarify it from his perspective. I assume that what he said is that the best approach to this issue is not through the Criminal Code but through the enhancement of a national health act by means of public education, on the one hand, and reliance on medical standards, so that medical practitioners do not fall below a particular standard, on the other hand. Is that what you are saying, Dr. Beresford?

Dr. Beresford: That is precisely what I am saying.

Senator Grafstein: You concluded with your comment about the "little travesty", which is the committee set up under the old regime, which, I assume, was really a pseudo-process; it was not really based on an organic approach.

Dr. Beresford: I think the original motion was only passed because it contained these ambiguities. I think that was probably political process; that was the only way to get it passed.

Basically what the original law allowed was for some hospitals to do no abortions at all and for some to do all of the abortions that were to be done. There was very much a polarization of who did abortions in most cities. Take Ottawa as an example. Some of the smaller hospitals did only a few abortions. They chose and refused people. At the Civic we were caught in a situation where we had to deal with the large majority of them because there was nobody else around to do them.

So, yes, the abortion committee in our hospital held a meeting religiously every Thursday morning. I know because I attended it every Thursday morning for years. But the procedure involved a form and I do not think we ever turned anybody down unless the paperwork was not right.

Senator Grafstein: That brings me to the question of self-imposed medical standards. You are suggesting to those who are concerned about this issue—and there is legitimate concern about it—that one should remove the law and replace it with a self-regulating medical standard. That is essentially the evidence today and that is really, I take it, what you are saying.

Dr. Beresford: Yes.

Senator Grafstein: Yes, aside from public education for access; that is a separate question.

If you do not want to answer this question, do not answer it. I have been given to understand that medical standards in this country are very uneven from province to province, from city to city and within a hospital, yet the medical profession tends to take a passive attitude towards policing or self-policing. We are dealing with the question of life and death when it comes to the mother and, in the minds of some people, life and death when it comes to the fetus. Whether one accepts that or not is another question, but it is obviously, because of the passion

[Traduction]

rait peut-être clarifier son point de vue. Je crois avoir compris qu'il a dit que le meilleur moyen d'aborder cette question n'est pas par le biais du Code criminel, mais par la promotion d'une loi nationale sur la santé en procédant, d'une part, à une éducation du public et en se fiant, d'autre part, à des normes médicales, afin que les médecins ne pratiquent pas en-dessous d'une certaine norme. Est-ce bien là ce que vous avez dit, docteur?

Dr Beresford: C'est exactement ce que j'ai dit.

Le sénateur Grafstein: Vous en avez conclu qu'il s'agissait d'une «petite parodie», en parlant du comité formé sous l'ancien régime, et je suppose que vous vouliez dire qu'il s'agissait d'un simulacre, c'est-à-dire que tout cela n'était pas vraiment fondé sur une approche organique de la question.

Dr Beresford: Je crois que la motion initiale n'a été adoptée que parce qu'elle contenait ces ambiguïtés. Il s'agissait probablement d'une manœuvre politique, car c'était le seul moyen d'obtenir son adoption.

Essentiellement, ce que la loi initiale permettait c'est que certains hôpitaux ne pratiquent aucun avortement du tout et que certains autres pratiquent tous les avortements nécessaires. Il s'agissait là d'une véritable polarisation concernant la pratique des avortements dans la plupart des villes. Prenons par exemple Ottawa. Quelques-uns parmi les petits hôpitaux ne pratiquaient que quelques avortements. Ils choisissaient les gens et pouvaient les refuser. A l'Hôpital Civic, nous étions pris dans une situation où nous devons pratiquer la grande majorité des avortements parce que personne d'autre ne voulait les faire.

Par conséquent, c'est vrai que le comité des avortements de notre hôpital tenait une réunion régulière tous les jeudis matins. Je le sais car j'ai assisté à cette réunion tous les jeudis matins pendant des années. Toutefois, ce n'était qu'une simple formalité et je ne me souviens pas que nous ayons refusé des clientes, sauf si le dossier n'était pas complet.

Le sénateur Grafstein: Cela m'amène à la question des normes médicales imposées par la profession elle-même. Vous laissez entendre aux personnes préoccupées par cette question—et il y a des préoccupations tout à fait légitimes à cet égard—que l'on devrait supprimer la loi et la remplacer par une norme médicale réglementée par la profession. C'est essentiellement les témoignages que nous avons entendus aujourd'hui et je crois comprendre que c'est en réalité ce que vous affirmez.

Dr Beresford: Oui.

Le sénateur Grafstein: Oui, en dehors des programmes d'éducation du public pour l'accès à l'avortement; il s'agit d'une question distincte.

Si vous ne souhaitez pas répondre à cette question, ne le faites pas. Je crois comprendre que les normes médicales sont très inégales au Canada d'une province à l'autre, d'une ville à l'autre et à l'intérieur d'un hôpital, et pourtant la profession médicale a tendance à adopter une attitude passive à l'égard de la réglementation ou de l'autoréglementation. Nous parlons d'une question de vie et de mort lorsqu'il s'agit de la mère et, dans l'esprit de certaines personnes, de vie et de mort lorsqu'il s'agit du fœtus. Que l'on soit d'accord ou non, c'est une autre

[Text]

involved, an important issue. How do you deal with that? If you are a wise doctor, in effect, how do you advise wise senators about how to deal with that dilemma?

Dr. Beresford: I think there are two or three situations. First I think you probably heard from the SOGC this morning that about 95 per cent of the abortions in this country are performed by gynaecologists. The SOGC has very safe and straitened guidelines on abortion policy. Certainly most of the bigger hospitals that I know of—whether it is as well established in smaller hospitals I am not sure—have very strict recorded abortion policies.

There are standards throughout my own hospital. I personally review all of the abortion procedures that are done in the hospital with respect to numbers, gestational age and outcome. There are many quality assurance aspects being introduced into Canadian hospitals. I think through the regular quality assurance improvements—which are very big in most Canadian hospitals now; medical staffs conduct an ongoing review of all procedures—are much more in place now. I do not think there is a major worry that people will be doing abortions out of line.

Senator Grafstein: You have not quite answered my question. As to the self-policing mechanism, are you suggesting, then, that one great benefit of Bill C-43 is the fact that it is compelling medical practitioners to examine their standards and to improve them? Perhaps what we should do is keep the law in limbo without imposing it upon doctors.

Dr. Beresford: Basically I think the ethical physicians will do the right thing whether there is a law or not. If you have a few unethical physicians, they will do the wrong thing whether there is a law or not, either.

Senator Grafstein: While access has gone down, have medical standards in the last decade gone up?

Dr. Powell: I am certainly not aware of any decline in medical standards. If I may, I think there are various types of accreditation procedures, whether they be under the Canadian Hospital Association or provincial licensing bodies such as the Colleges of Physicians and Surgeons. Patients have recourse—there are audit committees; there are any number of committees.

I thought the one question you might ask is: Who is going to police the free-standing clinics? There I think I can only really speak for Ontario, where there is the Independent Health Facilities Act, which regulates procedures outside of hospitals.

Senator Grafstein: We have heard comments about the ability of the government in Ontario to regulate standards in medical or quasi-medical facilities. That certainly is not a great comfort to any of us who have been watching it. I am talking

[Traduction]

question, mais c'est de toute évidence une question importante en raison des passions que cela déchaîne. Comment régleriez-vous ce problème? Si vous êtes en fait un médecin sage, comment conseilleriez-vous des sénateurs sages sur la façon d'aborder ce dilemme?

Dr Beresford: A mon avis, il y a deux ou trois situations. Premièrement, vous avez certainement entendu ce matin de la bouche des témoins de la SOGC qu'environ 95 p. 100 des avortements pratiqués au Canada le sont par des gynécologues. La SOGC a des lignes directrices très sûres et très sévères en matière d'avortement. Je suis persuadé que la plupart des grands hôpitaux que je connais—je ne suis pas certain que cela soit pareil dans les petits hôpitaux—ont une politique très stricte en matière d'avortement.

Dans mon propre hôpital, il y a des normes sévères. J'étudie personnellement toutes les modalités entourant les avortements qui sont pratiqués dans l'hôpital en ce qui concerne leur nombre, le stade de grossesse et le résultat. Les hôpitaux canadiens mettent en place de nombreux systèmes d'assurance de la qualité. Je suis persuadé que grâce aux améliorations apportées régulièrement à l'assurance de la qualité—qui sont très nombreuses actuellement dans la plupart des hôpitaux canadiens; le personnel médical effectue un examen permanent de toutes les procédures—nous avons un bien meilleur système en place. Je ne pense pas qu'il y ait matière à s'inquiéter beaucoup que des gens pratiqueront des avortements sans respecter les règles.

Le sénateur Grafstein: Vous n'avez pas répondu tout à fait à ma question. En ce qui concerne le mécanisme d'autoréglementation, voulez-vous alors dire que l'un des principaux avantages du projet de loi C-43 c'est le fait qu'il oblige les médecins à réviser leurs normes et à les améliorer? Peut-être devrions-nous laisser la loi dans l'oubli sans l'imposer aux médecins.

Dr Beresford: Je pense essentiellement que les médecins sérieux feront ce qui est bien, qu'il y ait une loi ou non. Si vous avez quelques médecins peu sérieux, ils feront ce qui est mal, qu'il y ait une loi ou non.

Le sénateur Grafstein: Pendant que l'accès aux services a diminué, est-ce que les normes médicales se sont améliorées au cours de la dernière décennie?

Dr Powell: Je n'ai certes connaissance d'aucune baisse dans le domaine des normes médicales. Je pense qu'il y a plusieurs types de modalités d'accréditation, que ce soit dans le cadre de l'Association des hôpitaux du Canada ou des organismes provinciaux de réglementation professionnelle comme les collèges des médecins et chirurgiens. Les patients ont des recours—il existe des comités de vérification; il y a un certain nombre de comités.

La question que vous pourriez vous poser est la suivante: qui va réglementer les cliniques autonomes? Je ne peux vraiment parler que pour l'Ontario, car il existe dans cette province la Loi sur les établissements de santé autonomes, qui réglemente les procédures à l'extérieur des hôpitaux.

Le sénateur Grafstein: Nous avons entendu des commentaires à propos de l'aptitude du gouvernement ontarien à réglementer les normes dans les établissements médicaux ou paramédicaux. Cela ne réconforte guère ceux d'entre nous qui ont

[Text]

about the recent problems experienced in homes for people with mental disabilities, where there have been some shocking examples of the lack of bureaucratic control. Certainly in Ontario that does not commend itself to me as a strong argument. It may well be that you have more faith in the provincial government of Ontario than I do, but I certainly do not have that sort of faith in this particular category. At any rate, I conclude and thank you for your responses.

Senator Neiman: In defence of the medical profession generally and everyone else, may I say that we probably have the same problems in the legal profession.

Senator Grafstein: No, they are greater in the legal profession.

Senator Neiman: I hardly think that is the point.

Senator Grafstein: I hope that you did not get the impression that I was attacking the medical profession while not attacking the legal profession. I would say that our standards are not as high. It is just that the issues are different.

Senator Neiman: In any case, I have been reassured by the quality of the testimony and the people we have heard from during these hearings about the care and attention that has been given to this very difficult subject.

I just wanted to clarify one thing about statistics, if you have any, or actual numbers regarding the change, if any, since the Morgentaler decision just a few years ago this month. You have said that there has been no appreciable change. Do you have any firm figures?

Ms. Johnson: In terms of the numbers of abortions that are performed each year, it is difficult to come up with those numbers firmly. Prior to the Morgentaler decision three years ago, many people were going south of the border to have abortions. We only had estimates of how many women were leaving the country in order to get them. In Saskatchewan, for instance, we would phone some of the North Dakota and South Dakota clinics to try to get the numbers. I remember being in Minneapolis at one time and someone said, "Why are all of these people coming from Saskatchewan to Minneapolis in order to get abortions?" We have to estimate those.

If you look at the curve of the number of abortions throughout the sixties, seventies and eighties, you will find that if you try to estimate for the numbers of such women—I remember we used to send women to Tokyo for them—there has not been an appreciable difference in the numbers. There are dips and curves, up and down. We do not know exactly why that happens but it tends to remain somewhat constant.

Senator Neiman: The other significant factor that was mentioned was the decreasing access. Surely, that means that more and more women are going elsewhere and that we really cannot get a firm handle on the numbers.

[Traduction]

étudié la situation. Je veux parler des problèmes récents constatés dans les foyers d'accueil de handicapés mentaux, où on a pu assister à des exemples scandaleux de manque de contrôle bureaucratique. La situation en Ontario ne me semble certes pas constituer un argument solide. Vous avez peut-être plus confiance dans le gouvernement provincial de l'Ontario que moi, mais je n'ai certes pas beaucoup de confiance dans ce secteur particulier. En tout cas, j'en ai terminé et je vous remercie pour vos réponses.

Le sénateur Neiman: A la décharge de la profession médicale en général et de tout le monde en particulier, je tiens à dire que nous éprouvons probablement les mêmes problèmes dans la profession juridique.

Le sénateur Grafstein: Non, ils sont plus graves dans la profession juridique.

Le sénateur Neiman: Là n'est pas la question.

Le sénateur Grafstein: J'espère que vous n'avez pas eu l'impression que j'attaquais la profession médicale sans attaquer la profession juridique. Je dirais que nos normes ne sont pas aussi élevées. C'est tout simplement parce que les problèmes sont différents.

Le sénateur Neiman: En tout cas, j'ai été rassuré par la qualité des témoignages et des personnes que nous avons entendus au cours de ces audiences à propos des soins et de l'attention qui a été portée à ce sujet très délicat.

Je tiens seulement à clarifier une chose à propos des statistiques, si vous en avez, ou des chiffres réels concernant l'évolution, le cas échéant, depuis que le jugement Morgentaler a été rendu il y a quelques années. Vous avez dit qu'il n'y avait pas eu de changement notable. Avez-vous des chiffres précis à ce sujet?

Mme Johnson: En ce qui concerne le nombre des avortements qui sont pratiqués chaque année, il est difficile d'avoir des chiffres précis. Avant le jugement Morgentaler qui a été rendu il y a trois ans, beaucoup de femmes se rendaient aux États-Unis pour se faire avorter. Nous n'avons que des estimations du nombre de femmes qui quittaient le Canada pour aller aux États-Unis. En Saskatchewan, par exemple, nous téléphonions à certaines cliniques du Dakota du Nord et du Dakota du Sud pour essayer d'obtenir des chiffres. Je me souviens qu'une fois, quand j'étais à Minneapolis, quelqu'un m'avait dit: «Pourquoi toutes ces femmes de la Saskatchewan viennent-elles à Minneapolis pour se faire avorter?» Nous devons faire des estimations.

Si je regarde la courbe du nombre des avortements pendant les années 60, 70 et 80, on constate que si l'on essaie de faire une estimation du nombre de ces femmes—je me souviens que nous avions l'habitude d'envoyer des femmes se faire avorter à Tokyo—il n'y a pas eu de changement significatif du nombre. Il y a des variations, des hauts et des bas. Nous ne savons pas exactement pourquoi, mais cette tendance est à peu près constante.

Le sénateur Neiman: Il y a également un autre facteur important qui a été mentionné, et c'est celui de la diminution de l'accès. Cela signifie certainement qu'il y a de plus en plus

[Text]

Ms. Johnson: The decreasing access does not necessarily mean that they are not getting their abortions or that they are going elsewhere. It may mean that they are just getting later-term abortions.

Dr. Powell: Or that they are having to travel farther. Most of them probably eventually get an abortion somewhere but it may mean two, three or four weeks. It may mean having to travel 500 miles. It may mean having to pay up to \$1,000. There are free-standing clinics in downtown Toronto where the fee is \$1,000.

Senator Neiman: I have a question on the subject of harassment. You gave the example of the billboards. I have a feeling that it would be contrary to the tenets of the Law Society of Upper Canada to do free advertising on billboards, and I think somebody should complain to the law society. That would be the beginning. I know we are now allowed to advertise, but it would be taking that to an extreme if you can put up billboards advertising that sort of thing. That is quite apart from the inappropriateness of it. I think it is wrong. We could probably bring that up with our next witnesses this evening and ask if they can do anything about it.

Senator Doyle: Send them up here. We hear a lot of them in the course of any given day.

Senator Grafstein: We have professional standards, though.

Senator Doyle: Well, they look pretty professional to me.

Senator Neiman: I have a question on funding. I know that the funding has decreased. Has it been significant? What is your level of funding now compared to what it was at any given time when it was at its height? Just how insufficient is your present funding? Since we are going to have the minister here, what was the name of the particular division of Health and Welfare that was eliminated? I recall it happening but I have forgotten the exact name.

Ms. Johnson: The Family Planning Division of Health and Welfare Canada.

Dr. Barwin: Certainly, the funding for the Planned Parenthood Federation of Canada has been cut over the years from \$650,000 to \$450,000 and then to \$150,000. In 1984, it went down to \$50,000, and we were the largest voluntary family planning organization in Canada at that time. It was actually at \$50,000 until we appealed to the then Minister of Health who increased one of our proposals in 1987 to \$134,000. The interesting thing was that, after the Family Planning Division was eliminated, we at Planned Parenthood were then getting requests, directed by those who were formerly in the Family Planning Division, for information, brochures and pamphlets on education. We now have a proposal, which we hope will be accepted. We are looking for a clearing house or resource cen-

[Traduction]

de femmes qui vont ailleurs et que nous ne pouvons pas vraiment avoir une idée de leur nombre.

Mme Johnson: La diminution de l'accès ne signifie pas nécessairement que ces femmes ne se font pas avorter ou qu'elles s'en vont ailleurs. Cela peut signifier également qu'elles obtiennent tout simplement des avortements plus tard pendant leurs grossesses.

Dr Powell: Ou qu'elles doivent aller plus loin pour en obtenir un. La plupart d'entre elles finissent probablement par se faire avorter quelque part, mais cela peut prendre deux, trois ou quatre semaines et cela peut les obliger à parcourir 500 milles ou à payer jusqu'à 1 000 \$. Il y a au centre-ville de Toronto des cliniques indépendantes qui demandent 1 000 \$ pour ce service.

Le sénateur Neiman: Je voudrais poser une question au sujet du harcèlement. Vous avez cité l'exemple des panneaux publicitaires. J'ai bien l'impression que la publicité gratuite sur les panneaux publicitaires serait contraire aux principes du barreau, et je pense que quelqu'un devrait se plaindre à la Société. Ce serait un début. Je sais bien que nous avons maintenant le droit de faire de la publicité à ce sujet, mais il serait vraiment un peu exagéré de le faire sur des panneaux publicitaires. Ce serait tout à fait déplacé d'ailleurs et je pense que ce ne serait pas correct. Nous pourrions probablement soulever la question avec les autres témoins que nous entendrons ce soir et leur demander s'ils peuvent faire quelque chose à ce sujet.

Le sénateur Doyle: Envoyez-les ici. Nous en entendons beaucoup chaque jour.

Le sénateur Grafstein: Mais nous avons des normes professionnelles.

Le sénateur Doyle: Eh bien, ces gens me semblent tout à fait professionnels.

Le sénateur Neiman: Ma question porte sur le financement. Je sais qu'il a diminué. Jusqu'à quel point? De quel genre de financement disposez-vous actuellement, par rapport à ce qu'il était dans les meilleures années? Jusqu'à quel point votre financement actuel est-il insuffisant? Puisque nous allons bientôt entendre le Ministre, j'aimerais savoir quel est le nom de la division du ministère de la Santé et du Bien-être social qui a été supprimée? Je me souviens de cette décision, mais j'ai oublié le nom exact de la division.

Mme Johnson: La Division de la planification familiale du ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada.

Dr Barwin: Le financement consenti à la Fédération pour le planning des naissances du Canada a été réduit avec les années; il est passé d'abord de 650 000 \$ à 450 000 \$ puis à 150 000 \$. En 1984, nous n'avons reçu que 50 000 \$, et pourtant, nous étions à ce moment-là la plus importante organisation bénévole de planification des naissances au Canada. En fait, notre financement avait été établi à 50 000 \$ jusqu'à ce que nous en appelions au ministre de la Santé de l'époque, qui a porté en 1987 une de nos propositions à 134 000 \$. Ce qui est intéressant, c'est qu'après la suppression de la Division de la planification des naissances, nous avons commencé à recevoir, à la Fédération pour le planning des naissances, des demandes d'information, de brochures et de dépliants éducatifs d'anciens

[Text]

tre for Canada so that there will be one central clearing house providing information, much as the AIDS clearing house does, only in family planning.

Senator Neiman: Has that proposal gone in to the Health and Welfare Branch?

Dr. Barwin: Yes. There has been a tremendous reduction in our grants, although it has remained fairly static when you take the cost of living into account, over the past two years. Actually, it has remained constant allowing for a cost of living increment. The last money we received from the government was \$143,000.

Ms. Johnson: Could I add to that answer? I think that Planned Parenthood Federation of Canada has a national mandate, but if we look at the family planning program province by province, we find quite incredible discrepancies. A province like Manitoba gives \$500,000 to Planned Parenthood to provide educational programs, and they have some pretty spectacular things going on in Manitoba. In Saskatchewan, they have funded the anti-choice people to go into schools and teach an anti-contraception program. That funding is no longer in place but that shows that we go from one extreme to the other in Canada. Of course, there are many provinces where we have planned parenthood offices but no funding from the provinces whatsoever. Saskatchewan, by the way, has the highest adolescent pregnancy rate in Canada.

Senator Neiman: Do you have any facts and figures on that? I think it would be useful for us to have them so that we could know, province by province, what the status is.

Ms. Johnson: I can certainly get the information for you. If I may, I would like to make one other statement. Another interesting fact is that, through CIDA, Canada gives \$9 million to international family planning.

Senator Neiman: That is a good fact.

Ms. Johnson: That is a reflection of our domestic policy. I think it is good that we are giving that money to other countries, but we have areas in Canada where the adolescent pregnancy rate mirrors the rate in developing countries. In 1979, when we were able to get statistics broken down region by region on the adolescent pregnancy rates, for ages 15 to 19, we found, in northern Saskatchewan—which is my home province so I know more about it than I do others—that every year, of every 1,000 adolescents, 204 became pregnant. That mirrors the situation in downtown Detroit or in developing countries. While Canada's national average on adolescent pregnancy looks quite good on the international scale, when we look at various pockets within Canada, we are in bad shape. We know

[Traduction]

employés de cette division. Nous avons soumis une proposition, que nous espérons bien voir accepter, portant sur un centre d'information ou nous centre de ressources pour l'ensemble du Canada, de façon à ce qu'il n'existe qu'un centre d'information central semblable à celui qui s'occupe du sida, mais pour la planification des naissances.

Le sénateur Neiman: Cette proposition a-t-elle été soumise à la direction responsable au ministère de la Santé et du Bien-être social?

Dr Barwin: Oui. Les subventions qui nous ont été accordées ont été réduites considérablement, bien que leur montant soit en fait demeuré à peu près stable, si l'on tient compte du coût de la vie, au cours des deux dernières années. En fait, leur montant est resté constant, si l'on considère l'augmentation du coût de la vie. La dernière subvention que nous avons reçue du gouvernement s'élevait à 143 000 \$.

Mme Johnson: Pourrais-je ajouter quelque chose à cette réponse? Je dois préciser que la Fédération pour le planning des naissances du Canada a un mandat national; cependant, il existe des écarts tout à fait incroyables entre les divers programmes provinciaux des naissances. Ainsi, le Manitoba verse 500 000 \$ à la Fédération pour que celle-ci assure des programmes d'éducation; il y a dans cette province des programmes assez spectaculaires dans ce domaine. En revanche, la Saskatchewan a choisi de financer plutôt les partisans de la lutte contre le libre choix, qui vont dans les écoles pour prononcer des conférences contre la contraception. En fait, la province ne finance plus ces groupes, mais cela vous montre que l'on passe d'un extrême à l'autre selon les régions du Canada. Bien sûr, il y a aussi de nombreuses provinces où la Fédération a un bureau, mais où elle ne reçoit aucun financement provincial. Soit dit en passant, le taux de grossesse chez les adolescentes en Saskatchewan est le plus élevé de tout le Canada.

Le sénateur Neiman: Avez-vous des chiffres précis à ce sujet? Je pense qu'il nous serait utile de les avoir afin de pouvoir nous rendre compte de la situation dans chaque province.

Mme Johnson: Je pourrais certainement obtenir cette information pour vous. Je voudrais faire aussi une autre remarque, si vous me le permettez. Il est intéressant de noter que, par l'entremise de l'ACDI, le Canada verse 9 millions de dollars pour les programmes internationaux de planification des naissances.

Le sénateur Neiman: Voilà qui est intéressant.

Mme Johnson: C'est un reflet de notre politique intérieure. Je pense que c'est une bonne chose que nous versions cet argent aux autres pays, mais il y a des régions du Canada où le taux de grossesse chez les adolescentes se rapproche de celui des pays en voie de développement. Nous avons pu par exemple obtenir des statistiques sur les taux de grossesse chez les adolescentes dans chaque région pour l'année 1979; nous nous sommes rendu compte que, dans le groupe des 15 à 19 ans, il y a chaque année 204 adolescentes sur 1,000 qui se retrouvent enceintes dans le nord de la Saskatchewan; c'est ma province d'origine, et c'est pourquoi je connais cette région un peu mieux que les autres. Cette situation est sensiblement la même que dans le centre-ville de Détroit ou dans les pays en voie de

[Text]

how to reduce those numbers; we just do not have the finances and the resources to do it. That is what we are saying in terms of statistics.

Senator Grafstein: The situation is similar across northern Manitoba.

Ms. Johnson: Very similar. It is similar across the north. I just cannot give you accurate figures.

Dr. Barwin: Planned parenthood does have some exciting programs in Manitoba and some in the Territories that are having some impact, but, really, not all that great an impact as yet.

Ms. Johnson: They are still nickel and dime programs. We are not having much of an impact. I had the privilege of being in Mexico City in September examining the programs that Mexican people have. The problem in Mexico is population, but it is amazing the impact the programs are having there. They are reducing the unplanned pregnancy rate, and seem to be delaying the onset of intercourse and the birth of the first child, as well as spacing children based on the needs of the woman and the family. We know how to do it; we do not have the resources in Canada to follow through.

Senator Doyle: It does not work in China. They are having a great deal of difficulty there.

Ms. Johnson: Yes, they are.

Senator Doyle: The problem is that parenthood is planned in China.

Ms. Johnson: Yes. It is interesting that the Soviet Union has just introduced planned parenthood into Russia with a slogan of "From abortion to contraception". So we are hopeful. We keep trying. Different cultures have different problems. We say that we know how to do it in Canada.

Senator Spivak: I wish to preface a question with a comment. I am familiar with the impact that the international organization has, because I attended a conference on world population and development in Ecuador. The impact is vital. It is not an optional question, because if the fertility rate does not come down in those countries the impact is horrendous in terms of poverty and over-crowding. It is a key issue and in the same place on the agenda as our constitutional questions. In other words, the population policy is first.

The committee heard witnesses from Physicians for Life. The question I want to ask is in connection with the definition of health. We were told by the Physicians for Life that 10 per

[Traduction]

développement. Certes, la moyenne nationale en ce qui concerne les grossesses chez les adolescentes semble très respectable à l'échelle internationale, mais la situation n'est pas aussi reluisante dans certaines régions bien précises du pays. Nous savons comment réduire le nombre de ces grossesses; il nous manque simplement les ressources financières et les autres ressources nécessaires pour le faire. Voilà ce que nous tenions à souligner au sujet des statistiques.

Le sénateur Grafstein: La situation est la même dans tout le nord du Manitoba.

Mme Johnson: En effet; c'est la même chose dans tout le nord du pays, mais je n'ai pas de chiffres plus précis à ce sujet.

Dr Barwin: La Fédération pour le planning des naissances applique des programmes fort intéressants au Manitoba et dans certaines régions des Territoires, et ces programmes portent fruit, mais en réalité, pas autant que nous l'aimerions, pour le moment.

Mme Johnson: Il s'agit toujours de programmes très restreints, qui n'ont pas beaucoup d'effet. J'ai eu le privilège d'aller à Mexico au mois de septembre pour y étudier les programmes mis à la disposition de la population mexicaine. Le problème de la surpopulation est particulièrement grave à Mexico, mais il est tout à fait étonnant de constater l'effet des programmes qui y ont été mis en place. On a réussi à y réduire le taux de grossesses non planifiées, et l'on semble en même temps retarder les premières relations sexuelles et la naissance du premier enfant, et espacer les enfants en fonction des besoins de la femme et de la famille. Nous savons comment faire, mais nous n'avons pas au Canada les ressources nécessaires.

Le sénateur Doyle: Cela ne fonctionne pas en Chine. Il y a beaucoup de problèmes là-bas.

Mme Johnson: Oui, c'est un fait.

Le sénateur Doyle: Le problème, c'est que la planification des naissances est obligatoire en Chine.

Mme Johnson: Oui. Il est intéressant de noter à ce sujet que l'Union soviétique vient d'introduire un programme de planification des naissances dont le slogan est le suivant: «De l'avortement à la contraception». Il y a donc de l'espoir. Nous poursuivons nos efforts. Les problèmes diffèrent selon les cultures. Ce que nous disons, c'est que nous savons comment résoudre nos problèmes ici au Canada.

Le sénateur Spivak: J'aimerais tout d'abord faire une observation avant de poser une question. Je connais bien le travail de l'organisation internationale parce que j'ai assisté à une conférence sur la population mondiale et le développement en Équateur. Ce travail est absolument essentiel. Ce n'est pas une question facultative parce que, si le taux de fécondité ne baisse pas dans ces pays, les conséquences seront épouvantables en termes de pauvreté et de surpopulation. Il s'agit donc d'une question essentielle, aussi importante que la question constitutionnelle l'est pour nous. Autrement dit, la politique relative à la population vient en premier lieu.

Le comité a entendu des témoins du groupe Médecins pour la vie. La question que j'ai à poser porte sur la définition de la santé. Les gens de l'Alliance pour la vie nous ont dit que 10 p.

[Text]

cent of the 66,000 abortions that were performed in Canada last year were done for reasons of health, in the sense that they threatened the safety or mental or physical health of the mother, or the child. What is your view of that statement?

Dr. Barwin: The World Health Organization definition of health covers not only the physical but also the mental well-being of the individual. Health is an all-encompassing thing, not only the physical health of the person.

Senator Spivak: Well-being and health are synonymous, in your view?

Dr. Barwin: Yes.

Senator Lewis: That was only an observation, however do you feel that the statement concerning 10 per cent is fairly accurate?

Dr. Barwin: Very inaccurate. As we said, and having been a gynaecologist in practice for 20 years, I would emphasize that no woman wants an abortion. It is not a personal desire of any woman to terminate a pregnancy. A woman finds herself in a devastating, tragic situation. I am a gynaecologist at the children's hospital. We see 13- and 14-year old children in the middle of their career absolutely devastated with nowhere to turn. People talk about adoption. Incidentally, it used to be that 50 per cent of those teenagers would give their babies up for adoption. We now know that some 80 per cent plus actually elect to continue with the pregnancy and within six months over 60 per cent of those teenagers who continue with the pregnancy will then have their children taken into the care of Children's Aid. That is another dimension. No woman is desirous of having an abortion. To say that this is not mental anguish at its most extensive form is not recognizing the dignity and intelligence of the women of this country.

Senator Spivak: I am intrigued, although I knew it, but it sets it in context with your directions for sexual and reproductive health policy for Canada, because it then places abortion in the proper context. Instead of being the overwhelming question, the other questions are equally important. I have not had a chance to look at it, but what would you suggest to us as a recommendation, if not within this legislation perhaps later on in connection with this legislation? Is the federal government policy in the area of sexual and reproductive health, shall we say, lacking in some areas?

Ms. Johnson: When the then Minister of Health, Jake Epp, did his white paper on the national health policy for Canada, sexual and reproductive health was omitted and not mentioned in the report.

Senator Spivak: It is in here.

Ms. Johnson: It states that in our report, yes. On one hand, the federal government is saying that it does have a responsibility for setting a national health policy, but, on the other

[Traduction]

100 des 66,000 avortements qui ont été pratiqués au Canada l'an dernier l'ont été pour des raisons de santé, en ce sens que la sécurité ou la santé mentale ou physique de la mère ou de l'enfant était menacée. Que pensez-vous de cette déclaration?

Dr Barwin: La définition de la santé établie par l'Organisation mondiale de la santé englobe le bien-être non seulement physique, mais également mental de l'individu. La santé est un concept très vaste, qui ne comprend pas seulement la santé physique d'une personne.

Le sénateur Spivak: Donc, le bien-être et la santé sont synonymes, d'après vous?

Dr Barwin: Oui.

Le sénateur Lewis: C'était une simple observation; mais j'aimerais savoir si ce pourcentage de 10 p. 100 vous semble relativement exact.

Dr Barwin: Tout à fait inexact. Comme nous l'avons dit déjà, et comme me l'a montré mon expérience de gynécologue depuis 20 ans, je tiens à insister sur le fait que les femmes ne se font jamais avorter par plaisir. Elles ne souhaitent jamais personnellement mettre fin à leur grossesse. Elles se trouvent toutefois dans une situation tragique, tout à fait accablante. Je suis gynécologue à l'hôpital pour enfants. Nous voyons des petites filles de 13 et 14 ans au cœur même de leurs études, sont absolument dévastées; elles n'ont personne vers qui se tourner. Les gens parlent de l'adoption. Soit dit en passant, il y avait à une certaine époque 50 p. 100 de ces adolescentes qui donnaient leur bébé en adoption. Nous savons maintenant qu'il y en a plus de 80 p. 100 qui décident en fait de poursuivre leur grossesse, mais dans 60 p. 100 des cas, la Société d'aide à l'enfance doit leur retirer la garde de leur enfant dans les six mois qui suivent. Voilà une autre dimension de la question. Aucune femme ne souhaite se faire avorter. Dire que l'avortement ne suscite pas une angoisse morale tout à fait exceptionnelle est faire insulte à la dignité et à l'intelligence des femmes canadiennes.

Le sénateur Spivak: Voilà qui est fort intéressant, même si je le savais déjà; mais cela replace la question dans le contexte de l'orientation que vous souhaiteriez voir prendre à la politique canadienne de santé en matière de sexualité et de reproduction, parce que cela remet alors l'avortement dans sa juste perspective. Plutôt que de faire de l'avortement une question prédominante, on attache une égale importance aux autres questions. Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier vos propositions, mais j'aimerais savoir quelle est la recommandation que nous devrions adopter d'après vous, sinon dans le cadre de ce projet de loi, du moins plus tard, à ce sujet. D'après vous, la politique fédérale sur la santé en matière de sexualité et de reproduction présente-t-elle des lacunes dans certains domaines?

Mme Johnson: Quand le ministre de la Santé de l'époque, Jake Epp, a préparé son Livre blanc sur la politique nationale de la santé, il n'y était absolument pas question de santé en matière de sexualité et de reproduction.

Le sénateur Spivak: Mais il en est question ici.

Mme Johnson: Nous en avons parlé dans notre rapport, effectivement. D'une part, le gouvernement fédéral affirme qu'il a la responsabilité d'établir une politique nationale dans

[Text]

hand, it will not touch sexual and reproductive health. We find that unconscionable. Therefore, this paper was produced to suggest that the government must add this area to the national policy. We do need some standards across Canada in the area of sexual health. It touches every one of our lives. It is fundamental to our health and well-being. Sexual and reproductive health begin at birth and end with death. We want to see a holistic approach to this complex problem.

The outcome of not having a policy range not only through abortion and unplanned pregnancies, and 11 and 12-year-olds becoming pregnant, but also incest, sexual violence and wife-battering all have to do with our sexual self-esteem and our image of ourselves as human beings.

Senator Spivak: Thank you. I think that is very helpful and a point for us to consider when we look at how we are going to approach this problem.

Senator Fairbairn: One comment that more than one of you made that I found quite encouraging was the degree to which education programs are working, particularly with adolescents. Earlier today, representatives of a group said that basically education programs for young people were having no effect whatsoever.

Senator Lewis: Contraception programs.

Senator Fairbairn: Contraception programs were having no effect whatsoever.

Senator Lewis: Did they not even go further and say they were working the other way.

Senator Fairbairn: Yes. They were even suggesting that maybe the education programs should be aimed at or returned to rules of chastity rather than talking about contraception. I am wondering if you have some documentation to indicate the growing success of these education programs. When you talked about Mexico, you stated that we do know how to do this, we just need more resources. Of course, again we are talking in terms of remedies that lie outside the law and outside the Criminal Code and in the area of public policy. Those clearly are important and worthy of support.

Dr. Barwin: In the Province of Quebec, where there is an excellent family planning clinic and access to services, we have seen birthrate reductions going the other way. That province provides really good access to services. In her investigation Dr. Powell looked at Quebec. As we know, Quebec has had a reduction in its birthrate which has now resulted in encouraging increasing family size. I think we can say where there is access to services there certainly is a significant improvement. We will send you the red paper that we have on the role of

[Traduction]

le domaine de la santé, mais, d'autre part, il ne veut pas toucher à la santé en matière de sexualité et de reproduction. Nous pensons que cela n'a aucun sens. Par conséquent, nous avons préparé ce document pour suggérer que le gouvernement ajoute cette dimension à sa politique nationale. Il nous faut des normes pan-canadiennes dans le domaine de la santé et de la sexualité. Nous sommes tous touchés par cette question, qui est fondamentale pour notre santé et notre bien-être. La santé en matière de sexualité et de reproduction commence à la naissance et finit à la mort. Nous voudrions que ce problème complexe soit abordé de façon holistique.

L'absence de politique dans ce domaine mène non seulement à des avortements et à des grossesses non planifiées, notamment chez des enfants de 11 et 12 ans, mais également à l'inceste, à la violence sexuelle et à la violence conjugale, puisque tous ces problèmes sont reliés à l'estime de soi et à l'acceptation de sa propre sexualité, ainsi qu'à l'image que nous nous faisons de nous-mêmes en tant qu'êtres humains.

Le sénateur Spivak: Merci. Votre intervention m'a semblé fort utile, et il me semble que nous devrions tenir compte de cet élément quand nous tenterons de déterminer comment aborder ce problème.

La sénatrice Fairbairn: Il y a plusieurs témoins qui ont mentionné à quel point les programmes d'éducation sont efficaces, particulièrement auprès des adolescentes; j'ai trouvé cela très encourageant. Tout à l'heure, les représentants d'un autre groupe nous ont dit pourtant que, dans l'ensemble, les programmes d'éducation destinés aux jeunes n'avaient aucun effet.

Le sénateur Lewis: Les programmes de contraception.

La sénatrice Fairbairn: Ils ont dit que les programmes de contraception n'avaient absolument aucun effet.

Le sénateur Lewis: Il me semble qu'ils sont même allés plus loin et qu'ils ont affirmé que ces programmes avaient plutôt un effet contraire.

La sénatrice Fairbairn: Oui. Ils ont même laissé entendre que ces programmes d'éducation devraient porter davantage sur un retour aux règles de la chasteté, plutôt que sur la contraception. Je me demande donc si vous avez de l'information qui confirmerait le succès croissant de ces programmes d'éducation. Quand vous avez parlé du Mexique, vous avez dit que nous savons comment faire pour régler le problème et que nous avons simplement besoin de plus de ressources. Bien sûr, je veux parler des solutions qui relèvent de la politique gouvernementale, et qui n'ont rien à voir avec la loi et le Code criminel. Ce sont de toute évidence des programmes importants, qui méritent d'être appuyés.

Dr Barwin: Au Québec, où les cliniques de planification familiale fonctionnent très bien et où l'accès aux services est excellent, on assiste à une baisse de la natalité dans un autre sens. Il y a dans cette province un très bon accès aux services. Le Dr Powell a donc étudié la situation au Québec au cours de son enquête. Comme nous le savons, le taux de natalité a baissé au Québec à un point tel qu'on y encourage maintenant les familles à avoir plus d'enfants. On peut donc dire à mon avis que, quand les services sont accessibles, il y a certainement

[Text]

education in reduction, which has been statistically proven in a number of cities within Ontario.

Ms. Johnson: One must be careful when looking at this research and the studies. I can agree that it is true that sex education programs will have no impact on reducing adolescent pregnancies in any given area. The problem is that sex education programs in isolation from access to contraception will have no impact. Therefore, the statement stands and when not looked at within context is accurate. We can have all of the sex education and the programs in the schools that we want and unless kids have access to the service—its like teaching nutritional programs when there is no food around. There has to be both in combination in order to reduce sexual activity or delay sexual activity, if that is one of the goals, and to reduce adolescent pregnancies and the need for abortion.

So, yes, we do have studies and we now have Canadian studies. For years we could never find money to gather Canadian data. We relied on one study for years out of St. Paul that looked at actually putting an adolescent birth control clinic in a school and having comprehensive family life education programs from kindergarten to Grade 12. In year two of the program they reduced adolescent pregnancies by 40 per cent. We are mirroring that in Canada. We find that in regions where family life education and access to contraception are implemented, in combination with one another—not one in isolation from the other—we have lower adolescent pregnancy rates. In areas where we do not have that program, the rates are higher.

Adolescent pregnancy rates have been declining in Canada since 1959. Birth control was legalized in 1962, and we have seen a reduction. I think the majority of Canadians work under the assumption that adolescent pregnancies are going up. Teenagers are becoming sexually active at a younger age, which creates a social problem that is much more serious than 19 year olds getting pregnant. But we will provide you with that information.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: I have three questioners left, and I would ask the questioners and the answerers if we could tighten up a bit. We are running behind. I will call first on Senator DeWare.

Senator DeWare: Dr. Barwin, you said that you had received funds totalling \$650,000, and that they had been reduced to \$50,000. Over what period of time did that occur?

Doctor Barwin: That was over a five-year period. There was only one year when we were at that rate and then it increased

[Traduction]

une amélioration notable. Nous avons en notre possession un livre rouge sur le rôle de l'éducation dans la baisse de la natalité, ce qui a été prouvé statistiquement dans un certain nombre de villes ontariennes; nous allons vous le faire parvenir.

Mme Johnson: Il faut faire très attention quand on analyse ces recherches et ces études. Il est vrai que les programmes d'éducation sexuelle n'ont pas en tant que tels de répercussions sur les grossesses chez les adolescentes, dans une région donnée. Le problème, c'est que ces programmes sans accès à la contraception ne peuvent pas être efficaces. Par conséquent, cette affirmation est vraie, si on ne la remplace pas dans son contexte. On pourra bien avoir tous les programmes d'éducation sexuelle possibles dans les écoles, mais tant que les enfants n'auront pas accès à un service... c'est un peu comme si on enseigne la nutrition à des gens qui n'ont rien à manger. Il faut une combinaison de ces deux types de programmes pour réduire l'activité sexuelle ou pour en retarder le début, si c'est bien là un des objectifs visés, et pour réduire les grossesses chez les adolescentes et la nécessité des avortements.

Donc, il y a effectivement des études à ce sujet, et il y en a maintenant pour le Canada. Pendant des années, il était impossible de trouver de l'argent pour recueillir des données au Canada. Nous nous sommes longtemps fondés sur une étude effectuée à St. Paul, qui portait sur l'établissement d'une clinique de planification des naissances pour les adolescentes dans une école et de l'application de programmes complets d'initiation à la vie familiale de la maternelle à la 12^e année. Dès la deuxième année d'application de ce programme, le nombre de grossesses chez les adolescentes avait baissé de 40 p. 100. C'est la même chose au Canada. Nous nous sommes rendu compte que, dans les régions où l'on applique à la fois des programmes d'initiation à la vie familiale et d'accès à la contraception, qui ne peuvent pas être pris l'un sans l'autre, le pourcentage des grossesses parmi les adolescentes est plus bas. Mais dans les régions où ce genre de programme n'existe pas, ce pourcentage est plus élevé.

Le pourcentage des grossesses chez les adolescentes est en baisse au Canada depuis 1959. La contraception a été légalisée en 1962, et on a alors assisté à une certaine diminution. Je pense que la majorité des Canadiens s'imaginent que les grossesses dans ce groupe d'âge sont plus nombreuses. Certes, les adolescentes deviennent sexuellement actives à un plus jeune âge, ce qui crée un problème social beaucoup plus grave que la grossesse d'une jeune fille de 19 ans. Mais nous allons vous fournir cette information.

La sénatrice Fairbairn: Merci.

Le président: Il y a encore trois membres du comité qui veulent poser des questions; je vous saurais gré par conséquent de rester bref dans la mesure du possible, tant pour les questions que pour les réponses. Nous sommes en retard. Je vais d'abord donner la parole au sénateur DeWare.

Le sénateur DeWare: Docteur Barwin, vous avez dit que vous avez déjà reçu au total 650 000 \$, mais que ce montant avait été réduit à 50 000 \$. En combien de temps cela s'est-il produit?

Dr Barwin: Sur une période de cinq ans. Il n'y a qu'une année pendant laquelle nous avons été à ce niveau-là, et notre

[Text]

to the \$137,000 figure. When Monique Bégin was the Minister of Health, that was the rate of funding we were getting. There was a decrease from that time on.

Senator DeWare: In your brief you say that safe, publicly funded, medically safe abortions should be available in every province and territory. You are also saying that this could be done through changes to the health act. What changes could be made, would they be under regulation and would they be universal?

Doctor Barwin: There has been some controversy about how the government could enforce the Canada Health Act because, as I am sure you are well aware, health matters fall under provincial jurisdiction, so it would be somewhat difficult to enforce. But we would like to see the moneys given to the provinces by the federal government directed to specific programs, those being preventive programs and access to services and information in this specific area. We feel that this is one way that the government could show that leadership, by directing the funding that goes to the provinces. Whether or not the provincial health ministers will accept this is another matter, but we would like to see the government show leadership and recognize that this is a problem that needs to be addressed. In medicine we always say "treat the cause and not the symptom". I think that is the area we have to address.

Senator Neiman: I see you provide post-abortion counselling or assistance. Could you give us an idea of what that involves?

Doctor Beresford: I can give you an idea of what happens in my particular hospital, which seems to be a reasonable thing to do.

We have an access situation at the Civic Hospital where people can phone in directly. They do not have to be referred, which is helpful for those who are scared of going to their family physician. The individual is talked to on the phone first to find out who they are and what kind of help they need. We have a specific nurse who does nothing else but look after patients who are pregnant and are making the decision about whether or not they want an abortion. First, there is an interview held to go through an extensive questionnaire with the patient. She does not have to sign it herself as it is filled in by the nurse.

The nurse then decides—and she is very experienced—what kind of help this individual wants. If the patient is ambiguous about an abortion, we have a psychologist who is available as necessary. We have a social worker who will help if there are any social problems, because a lot of the kids have been thrown out of their homes and are in dire straits. If the patient decides not to go ahead with the abortion and chooses to continue the pregnancy, then we refer that girl to the proper authority who will help her look after that pregnancy.

[Traduction]

financement est ensuite passé à 137 000 \$. C'est ce que nous obtenions quand Monique Bégin était ministre de la Santé. Par la suite, le montant a diminué sans cesse.

Le sénateur DeWare: Vous affirmez dans votre mémoire que les femmes de toutes les provinces et de tous les territoires devraient avoir accès à des avortements médicalement sûrs et financés par les fonds publics. Vous dites également que cela pourrait se faire par la voie de modifications apportées à la Loi sur la santé. Quelles devraient être ces modifications; seraient-elles apportées par voie de réglementation, et seraient-elles universelles?

Dr Barwin: La façon dont le gouvernement pourrait appliquer les dispositions de la Loi canadienne sur la santé n'est pas claire parce que, comme vous le savez sûrement, les questions de santé relèvent des provinces; cette loi est donc assez difficile à appliquer. Mais nous aimerions que les fonds que le gouvernement fédéral verse aux provinces soient dirigés vers des programmes précis, à savoir des programmes de prévention, d'accès aux services et d'information dans ce domaine. Nous estimons qu'il s'agit là d'une façon, pour le gouvernement, de faire preuve de leadership en décidant de l'orientation des fonds qui sont versés aux provinces. Il n'est bien sûr pas certain que les ministres provinciaux responsables de la santé seraient d'accord, mais nous aimerions que le gouvernement fasse preuve de leadership et reconnaisse qu'il y a là un problème, qu'il faudra résoudre. En médecine, nous disons toujours qu'il faut traiter la cause et non pas le symptôme. Je pense que c'est ainsi qu'il faudrait procéder.

Le sénateur Neiman: Je vois ici que vous assurez des services de counselling ou d'aide aux femmes qui ont subi un avortement. Pourriez-vous nous donner une idée de ce que cela comporte?

Dr Beresford: Je peux vous donner une idée de ce qui se passe dans l'hôpital où je travaille, ce qui me semble tout à fait raisonnable.

Nous avons à l'hôpital Civic un service téléphonique direct. Les patientes n'ont pas besoin d'être envoyées par un médecin, ce qui est très utile pour celles qui ont peur d'aller voir leur médecin de famille. On discute tout d'abord avec la patiente au téléphone pour savoir qui elle est et de quel genre d'aide elle a besoin. Nous avons une infirmière qui s'occupe exclusivement des patientes qui sont enceintes et qui doivent décider si elles veulent ou non subir un avortement. La patiente doit tout d'abord remplir un long questionnaire au moment d'une entrevue; elle n'a pas à le signer elle-même puisque c'est l'infirmière qui le remplit.

L'infirmière, qui a beaucoup d'expérience en la matière, décide ensuite quel est exactement le genre d'aide que la patiente vient chercher. Si celle-ci ne sait pas très bien si elle devrait se faire avorter, nous avons un psychologue disponible au besoin. Nous avons aussi un travailleur social qui aide les patientes qui ont des problèmes sociaux, parce qu'il y a beaucoup de ces jeunes qui ont été mis à la porte de chez elles et qui sont dans une situation très difficile. Si la patiente décide de ne pas subir un avortement et de poursuivre sa grossesse, nous l'envoyons ensuite voir la personne compétente qui la suivra pendant cette grossesse.

[Text]

If she decides to go the abortion route, then we have a meeting with the physician involved who will discuss aspects of the medical part of the procedure. Then the patient is set up for the procedure, which is performed on an out-patient basis in the sense that the patient does not have to stay in the hospital. There is great worry about confidentiality because, unfortunately, we have had various documentation on abortion stolen from the hospital. There has been a tremendous readdressing of that particular aspect in our hospital. The patients always come back for care. Part of the whole program is birth control. We not only give them birth control counselling, but we also provide them with free birth control pills and tell them where they can get them if they cannot afford to pay for them. We have a big liaison with the local birth control clinic, so we work to and fro.

We realize that people have second thoughts after abortion. We have psychology and social work services for post-abortion counselling to help women through the difficult times of rationalizing what has happened. As you well know, the unfortunate thing about abortion is that you have to make a decision quickly. You cannot take a prolonged time to make a decision. There are some women who, after an abortion, are upset and feel that they did the wrong thing. That happens once in a while, and we are prepared for that. We like to give these women all the support we can to make them realize that their decision had to be taken, et cetera.

Prevention is one of our biggest thrusts. We are interested in people getting the correct kind of birth control so that they do not have to go through this awful process again. The funny thing is that the people who are anti-abortion seem to think that, as physicians who do abortions, we like to perform them. That is not true. It is a horrible thing. I do not like doing abortions. I do not do many. It is not nice, but you are caught in a situation and you have to deal with it. Our main purpose is to help these people through this situation and to tell them how to prevent it in the future.

Senator Lavoie-Roux: I believe Dr. Barwin said that in Quebec, because of its good programs, the birth rate has decreased. There have been many efforts to have a good educational program, but I do not think that it has affected the birth rate. The decrease in the birth rate in Quebec is related to the contraceptive measures that came into being in 1960. The birth rate with young people has not decreased—I am thinking of teenagers.

One of you also said that you have to have both education and the means to apply it, but I think that for teenagers or young girls, pregnancies are much more complex and involve more than just education and contraceptives. I think there is the old psychological reaction of the youngster who wants to feel motherly or fulfill an emotional need by getting pregnant.

[Traduction]

Si elle décide de se faire avorter, elle rencontre le médecin qui discutera avec elle des aspects médicaux de l'opération. Elle est ensuite préparée pour l'opération, qui est pratiquée en clinique externe, en ce sens que la patiente n'a pas à rester à l'hôpital. La question du secret nous inquiète beaucoup parce que, malheureusement, il y a eu divers documents sur les avortements qui ont été volés à l'hôpital. Nous avons donc considérablement remanié cet aspect particulier de la politique de l'hôpital. Les patientes reviennent toujours pour se faire soigner. La contraception fait partie de l'ensemble de ces soins. Nous donnons non seulement des conseils aux jeunes filles en matière de contraception, mais nous leur fournissons également des pilules contraceptives gratuites et nous leur disons où elles peuvent en obtenir si elles n'ont pas les moyens de les payer. Nous sommes en liaison constante avec la clinique locale de planification des naissances; nous nous envoyons donc des patientes mutuellement.

Nous nous rendons compte que les femmes qui se font avorter ont souvent des doutes après coup sur la décision qu'elles ont prise. Nous mettons donc à leur disposition des psychologues et des travailleurs sociaux qui les aident pendant la période difficile où elles doivent rationaliser ce qui leur est arrivé. Comme vous le savez très bien, ce qui est malheureux dans les cas d'avortement, c'est qu'il faut prendre une décision rapidement. On ne peut pas prendre son temps pour se décider. Il y a donc des femmes qui, après un avortement, sont bouleversées et qui pensent avoir pris la mauvaise décision. Cela se produit à l'occasion, et nous sommes prêts pour ce genre de cas. Nous essayons de donner à ces femmes tout l'appui possible pour qu'elles se rendent compte qu'elles n'avaient pas tellement le choix, et ainsi de suite.

Notre programme porte dans une large part sur la prévention. Nous essayons de donner aux patientes l'accès à la forme de contraception qui leur convient le mieux pour qu'elles n'aient plus à passer par ce processus extrêmement difficile. Ce qui est bizarre, c'est que les gens qui sont contre l'avortement semblent croire que les médecins qui pratiquent des avortements le font avec plaisir. Ce n'est pas vrai. C'est une chose horrible. Je n'aime pas pratiquer d'avortements. Je n'en fais d'ailleurs pas beaucoup. Ce n'est pas agréable, mais il faut faire face à certaines situations. Notre principal objectif consiste donc à aider ces gens à vivre cette situation difficile et à leur dire comment éviter qu'elle ne se reproduise.

Le sénateur Lavoie-Roux: Il me semble que le D^r Barwin a dit qu'au Québec, le taux de natalité avait baissé à cause de l'efficacité des programmes qui sont en place dans cette province. Il y a eu beaucoup d'efforts pour appliquer un bon programmes d'éducation sexuelle, mais je ne pense pas que cela ait influé sur le taux de natalité. Cette baisse de la natalité au Québec est plutôt reliée à l'avènement de la contraception en 1960. Mais le taux de natalité chez les jeunes, et surtout chez les adolescentes, n'a pas baissé.

L'un d'entre vous a dit qu'il faut à la fois des programmes d'éducation sexuelle et des moyens de les appliquer, mais je pense que le problème des grossesses parmi les adolescentes est beaucoup plus complexe que cela; il ne s'agit pas simplement d'éducation et de contraception, je pense que ces jeunes ont souvent une réaction psychologique bien connue, à savoir

[Text]

Although they are taught those preventive measures, they do not use them. Even if they are available, they do not use them, but I suppose it is better than having none at all.

The question I want to ask you is this: You said that Bill C-43 should not be adopted. You also mentioned that some provinces have quite severe restrictions on abortion. You feel that the way that the federal government could solve this issue through the promotion of sexual health and holistic health for all. I think that in terms of sexually transmitted diseases there is already sexual health and the promotion of health for all, partly through the initiatives which have to do with AIDS and other sexually transmitted diseases. I am not sure that in doing it this way we would find the proper answer for the provinces which are reticent since the federal government can do only so much in terms of medical services for each of them. That is why some provinces pay for abortions while others do not. Some provinces pay for vasectomies while others do not. There are these differences because these matters fall under provincial powers, not federal powers. I am not sure that in certain provinces the situation could be corrected by acting in that way. I am also not sure that the presence of some type of legislation with its shortcomings and so on will exercise the sort of pressure on these provinces that will force them to make these services available to their populations. How do you react to that?

Ms. Johnson: I would like to respond to your first statement about young women who want to become pregnant. When we say that the solutions are very complex, that is certainly one of the things we have learned over the years.

I remember very clearly working in a community health centre in Winnipeg. The first time a 13-year old girl came in to see me she told me her problem was infertility. She was not menstruating yet, but she had been sexually active for two years and she was not pregnant. She was really upset. That is just an indication of the variety of problems that we are dealing with in this area.

There are not simple panaceas for the fact that young women need a great deal of support and help. A community health centre is able to begin to provide that help and we are able to begin to address those problems. There is no one solution. It is not just sex education and access to contraception. I did not mean to leave that impression.

In regard to federal-provincial legislation and the role of the federal government with provinces that are still acting in ways which we might consider to be irresponsible in terms of their ability to provide these services, it is still possible, I think, for the federal government to provide the research and information to those provinces to show them that their beliefs may not reflect reality. There certainly must be a role for the federal government to play in being able to look at the existing data and at ways of addressing this problem and making that infor-

[Traduction]

qu'elles veulent se sentir maternelles ou combler un besoin affectif et que c'est pour cela qu'elles tombent enceintes. Elles ne se servent pas des mesures de prévention qu'on leur enseigne. Malgré tout, même si elles ne s'en servent pas, c'est quand même bon d'en avoir.

Ma question est donc la suivante. Vous dites que le projet de loi C-43 ne devrait pas être adopté. Vous avez mentionné aussi que certaines provinces appliquent des restrictions très sévères en matière d'avortement. Vous estimez que le gouvernement fédéral devrait chercher à résoudre ce problème par la promotion de l'hygiène sexuelle et par une approche globale de la santé pour tous. Je pense que cela se fait déjà dans le domaine des maladies transmises sexuellement, notamment dans le cas du Sida. Je ne suis pas certaine que nous puissions trouver ainsi une réponse satisfaisante pour les provinces réticentes, puisque le gouvernement fédéral n'a que des pouvoirs limités en ce qui concerne les services médicaux offerts dans chacune des provinces. C'est pour cette raison que certaines provinces remboursent les avortements alors que d'autres ne le font pas. Certaines provinces remboursent les vasectomies, et d'autres pas. Ces différences d'approche s'explique par le fait que ce domaine relève des provinces, et non du gouvernement fédéral. Je ne suis donc pas certaine que la situation puisse être corrigée de cette façon dans certaines provinces, ni que l'existence d'une loi quelconque, avec ses lacunes et ses difficultés d'application, permette d'exercer sur ces provinces des pressions suffisantes pour les forces à mettre des services de ce genre à la disposition de leur population. Qu'en pensez-vous?

Mme Johnson: Je voudrais tout d'abord répondre à votre première observation sur les jeunes femmes qui veulent tomber enceintes. Quand nous disons que les solutions sont très complexes, c'est certainement un des aspects dont nous nous sommes rendu compte avec le temps.

Je me souviens très bien d'une petite fille de 13 ans qui était venue me voir quand je travaillais dans un centre de santé communautaire à Winnipeg; à sa première visite, elle m'a affirmé qu'elle était stérile. Elle n'était pas encore menstruée, mais elle était sexuellement active depuis deux ans et elle n'était toujours pas enceinte. Elle était vraiment inquiète. Voilà qui montre bien la diversité des problèmes auxquels nous devons faire face dans ce domaine.

Il n'y a pas de remède simple au fait que ces jeunes femmes ont grand besoin d'aide et d'appui. Les centres de santé communautaire peuvent fournir en partie cette aide et cet appui, et sont en mesure de commencer à régler ces problèmes. Il n'y a pas qu'une solution; ce n'est pas simplement une question d'éducation sexuelle et d'accès à la contraception. Je ne voulais pas donner cette impression.

En ce qui concerne le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces et le rôle du gouvernement fédéral auprès des provinces qui agissent encore d'une façon que nous pourrions juger irresponsable, en ce qui concerne leur capacité d'assurer ces services, je pense qu'il est toujours possible que le gouvernement fédéral communique à ces provinces l'information disponible et les résultats des recherches effectuées à ce sujet pour leur démontrer que leurs convictions ne reflètent peut-être pas la réalité. Le gouvernement fédéral doit

[Text]

mation public. We would certainly like to see the federal government use its spending powers in regard to enforcing the standards under the Canada Health Act. I know that that is a debatable suggestion. We hear from some legislators that it is impossible. We hear from others that it is very possible. We are saying that we would like to see the matter examined and, if it is at all possible, that the federal government should actually use its spending powers to enforce these types of services. We can show clearly from existing data that adolescent pregnancies are lower in areas where there are programs. Do you not agree, Senator?

Senator Lavoie-Roux: I do not agree for the simple and good reason that over the last ten years the money which the federal government has been providing under the Canada Health Act has been going down. Yet, you want to put some pressure on through financing.

Ms. Johnson: That can be reversed. It can be changed. We can turn it around.

The Chairman: On that note, I would like to thank Ms. Johnson and her colleagues for an excellent presentation and for responding so well to the questions. We have run a little bit over, as you can see, which indicates the interest in your presentation. Thank you for coming.

Ms. Johnson: Do we have time to read the summary of our recommendations?

The Chairman: Could you leave them with us?

Ms. Johnson: Yes.

Dr. Barwin: They are on page 3 of our document.

The Acting Chairman: Ladies and gentlemen, we now have our witnesses from the Canadian Unitarian Council. I think that senators will find in their briefing books a copy of the submission, as well as some other background material.

However, I am sure that you do have a presentation, Ms. Campbell.

Ms. Ellen K. Campbell, Executive Director, Canadian Unitarian Council: Yes, I do, Madam Chairman.

The Acting Chairman: Perhaps you would introduce your colleagues.

Ms. Campbell: Yes. I would like to thank you very much for granting us time to testify. My name is Ellen Campbell and I am the Executive Director of the Canadian Unitarian Council. I would like to introduce Dr. Frances Morrisson and Mr. Allen Coombs, who are both members of the Ottawa Unitarian Church.

The Canadian Unitarian Council, for those of you who may not be familiar with it, is an association of 43 Unitarian societies and fellowships with about 5,000 members across Canada.

[Traduction]

certainement avoir un rôle à jouer dans l'analyse des données existantes et des moyens d'aborder le problème et de rendre publique l'information disponible. Nous aimerions en tout cas que le gouvernement fédéral se serve de ses pouvoirs de dépenser pour faire respecter les normes établies en vertu de la Loi canadienne sur la santé. Je sais que cette suggestion ne fera pas l'unanimité. Certains législateurs nous disent que c'est impossible, alors que d'autres jugent la chose tout à fait faisable. Ce que nous disons, c'est que nous aimerions que cette question soit étudiée et que, si c'est possible, le gouvernement fédéral se serve de ses pouvoirs de dépenser pour obliger les provinces à offrir ce genre de services. Les données disponibles montrent clairement que les grossesses chez les adolescentes sont moins nombreuses dans les régions où il existe des programmes. Vous n'êtes pas d'accord, sénateur?

Le sénateur Lavoie-Roux: Je ne suis pas d'accord pour la simple raison que, depuis les dix dernières années, le gouvernement fédéral verse de moins en moins d'argent en vertu de la Loi canadienne sur la santé. Et pourtant, vous voudriez que nous fassions pression sur les provinces en limitant leur financement.

Mme Johnson: Cela peut être changé. On peut redresser la situation.

Le président: Sur ce, je voudrais remercier Mme Johnson et ses collègues de leur exposé des plus intéressants et de leurs réponses fort pertinentes à nos questions. Nous avons dépassé un peu le temps qui nous était alloué, comme vous le voyez, ce qui montre bien à quel point votre exposé était intéressant. Je vous remercie d'être venus.

Mme Johnson: Avons-nous le temps de lire le sommaire de nos recommandations?

Le président: Pourriez-vous nous le laisser?

Mme Johnson: Oui.

Dr Barwin: Il se trouve à la troisième page de notre document.

La présidente: Mesdames et messieurs, nous entendrons maintenant les représentants du Conseil unitaire canadien. Je pense que les sénateurs vont trouver dans leur cahier d'information un exemplaire de leur mémoire, ainsi que d'autres documents d'information.

Cependant, je suis sûre que vous avez un exposé à nous faire, madame Campbell.

Mme Ellen K. Campbell (directrice général, Conseil unitaire canadien): Oui, effectivement, madame la présidente.

La présidente suppléante: Vous pourriez peut-être nous présenter vos collègues.

Mme Campbell: Oui. Je voudrais tout d'abord vous remercier pour nous avoir permis de comparaître devant vous. Je m'appelle Ellen Campbell, et je suis directrice générale du Conseil unitaire canadien. Je voudrais vous présenter M^{me} Frances Morrisson et M. Allen Coombs, qui sont tous deux membres de l'Église unitaire d'Ottawa.

Le Conseil unitaire canadien, pour ceux d'entre vous qui ne le connaîtraient pas, est une association regroupant 43 sociétés

[Text]

For over 150 years, Unitarians in Canada have stood for justice and equity in human affairs. Basic to our religious perspective is a commitment to individual freedom of conscience. One of our ministers has said that an essential feature of freedom is the empowerment of individuals and voluntary groups to take responsibility for their own thinking and living.

A formulation of our beliefs includes the statement, "We believe in the authority of reason and conscience". The ultimate arbiter in religion is not a church, a document or an official, but the personal choice and decision of the individual.

Our position on the issue of abortion arises directly from this commitment. We have had a policy on the issue of abortion for a number of years, and have supported change through our membership in the Canadian Abortion Rights Action League.

We believe that the ultimate decision to control one's own body belongs to a woman herself, and that she must have the right and responsibility of making that decision in light of her own beliefs, values and personal circumstances. These are not easy decisions, and women do not make them lightly.

Often, all of the choices that are open to a woman are equally undesirable: to have a child whom she will be unable to support adequately; to carry a child to term and suffer the agony of giving it up for adoption; or to have an abortion. Women who have suffered rape or abuse may face continuing mental anguish and psychological harm, and children born in these circumstances may suffer the effects of this harm.

By premature motherhood, very young women may close the doors of education and opportunity for themselves and bring up children in an atmosphere of resentment.

In other situations, and even in some of these kinds of situations, despite some reluctance, women may decide that having the child is the better choice. But only the woman herself can determine what is the least harmful choice. We recognize that for some religious groups in Canada abortion is an absolute wrong, and that women who adhere to those faiths make their choices within the parameters of their beliefs. We would not deny them the right to make those choices. We would point out, however, that in a pluralistic society they do not have the right to impose their religious beliefs on those people who hold different beliefs.

For nearly three years, women in Canada have had the right to make their own decisions concerning whether or not to have an abortion. The right has been limited by unequal access, and many women have had to travel long distances at considerable cost in order to obtain appropriate medical service. But there has been no criminal penalty attached to the choice to have an abortion.

[Traduction]

et fraternités unitaires qui compte environ 5 000 membres dans tout le Canada.

Depuis plus de 150 ans, les Unitaires du Canada tentent de promouvoir la justice et l'équité dans les relations humaines. Notre perspective religieuse est fondée essentiellement sur la liberté de conscience. Un de nos ministres a déjà dit que la capacité, pour les individus et pour les groupes, d'assumer la responsabilité de leur propre façon de penser et de vivre est une caractéristique essentielle de la liberté.

Nous croyons notamment aux pouvoirs de la raison et de la conscience. L'arbitre ultime en matière de religion, ce n'est pas une église, un document ou un dignitaire, mais le choix de chacun.

Notre position sur la question de l'avortement découle directement de cet engagement. Notre politique à ce sujet est établie depuis un certain nombre d'années, et nous encourageons ce genre d'évolution par l'entremise de notre participation à l'Association canadienne pour le droit à l'avortement.

Nous estimons que c'est la femme elle-même qui doit en définitive décider de ce qu'elle doit faire de son propre corps et qu'elle doit avoir le droit et la responsabilité de prendre cette décision en se fondant sur ses propres convictions et ses propres valeurs, et sur sa situation personnelle. Ce ne sont pas des décisions faciles, et les femmes ne les prennent jamais à la légère.

Très souvent, toutes les possibilités qui s'ouvrent à une femme sont aussi peu souhaitables les unes que les autres: avoir un enfant sans pouvoir subvenir adéquatement à ses besoins, amener l'enfant à terme et le donner en adoption, ce qui peut être un véritable supplice, ou subir un avortement. En outre, les femmes qui ont été victimes de viol ou d'agression peuvent ressentir une angoisse permanente et subir des dommages psychologiques, et les enfants qui naissent dans ces circonstances risquent d'en subir le contrecoup.

Lorsqu'elles ont un enfant trop tôt, les très jeunes femmes sont très souvent dans l'incapacité de poursuivre leurs études et voient leurs perspectives d'avenir très réduites, ce qui les pousse parfois à élever leurs enfants dans une atmosphère de ressentiment.

Dans d'autres cas, et même dans les situations de ce genre, les femmes décident parfois qu'il est préférable de garder l'enfant, malgré certaines réticences. Mais seule la femme elle-même peut déterminer quelle est l'option la moins dévastatrice. Nous reconnaissons que certains groupes religieux du Canada considèrent l'avortement comme un mal absolu et que les femmes qui appartiennent à ces groupes fondent leurs choix sur leurs convictions. Nous ne voulons pas leur enlever le droit de faire ces choix. Nous tenons cependant à souligner que, dans une société pluraliste comme la nôtre, elles n'ont pas le droit d'imposer leurs convictions religieuses aux gens qui ne les partagent pas.

Pendant près de trois ans, les femmes canadiennes ont eu le droit de décider elles-mêmes si elles voulaient ou non subir un avortement. Ce droit a bien sûr été limité par les inégalités d'accès aux services, et bien des femmes ont dû parcourir de longues distances, à un coût considérable, pour obtenir des services médicaux dont elles avaient besoin. Mais celles qui choi-

[Text]

The absence of any criminal law on this subject and the removal of the legal hurdles, which have been part of the previous law, have had little significant impact on the numbers of abortions carried out—as we heard in the previous discussion—except that women who previously travelled to the United States or other places are now able to get abortions in Canada. Because there was no longer the requirement for a decision by a committee, abortion services were available more quickly and, therefore, the procedure was safer for the women involved.

I should point out, from a recent publication entitled “World Watch 97”, that the incidents of abortion has declined most rapidly in those countries where legalized abortion has been included as part of a truly comprehensive, voluntary, family planning service. Denmark, France, Iceland, Italy and the Netherlands are countries that have had that kind of experience.

This new law will recriminalize abortion in a way which puts women and doctors at risk of prosecution. There is evidence that doctors are currently changing their practices in relation to the provision of abortion services at the threat of this law, as we have heard. One result of this is that once again procedural delays cause later term abortions with more risk to the woman. Because fewer doctors are willing to risk harassment or prosecution, hospitals are taking appointments more infrequently and women have increasing difficulty getting medical service when they need it.

Many of our members have been active in the efforts to liberalize the laws in relation to abortion for many years. They remember the tragedies of back street or kitchen table abortions; women who died because they resorted in desperation to illegal and unprofessional means to end pregnancy. If this law is passed, the number of abortions may decrease somewhat, but some desperate women will turn to such dangerous measures. The safety and quality of medical care for women will fall, and troubled women and their doctors will become law breakers. In addition, more unwanted children will be borne to poor women, young women and single women—those least able to cope with the economic and psychological difficulties of raising a child that was not wanted.

Appropriate regulation of abortion, if such regulation is necessary, should be the responsibility of ministries of health, as are other medical services. Under health regulations the quality of care, safeguards for women's health and well-being and other relevant considerations can be taken into account. By considering abortion a medical procedure without criminal implications, decisions about how and where they take place can be made on rational grounds.

[Traduction]

sisaient de se faire avorter ne risquaient pas de poursuites au criminel.

L'absence de dispositions du Code criminel sur la question et la suppression des obstacles juridiques à l'avortement, qui se trouvaient dans la loi antérieure, ont eu très peu d'effets sur le nombre d'avortements effectués, comme l'ont dit les témoins précédents, mais les femmes qui devaient auparavant se rendre aux États-Unis ou ailleurs peuvent désormais se faire avorter au Canada. Puisqu'il n'était plus nécessaire d'attendre la décision d'un comité, les avortements pouvaient être pratiqués plus rapidement et donc, de façon plus sûre pour les patientes.

D'après une publication récente intitulée «World Watch 97», le nombre des avortements a décliné le plus rapidement dans les pays où l'avortement légal fait partie d'un service de planification des naissances volontaire vraiment complet. C'est le cas par exemple au Danemark, en France, en Islande, en Italie et au Pays-Bas.

Cette nouvelle loi fera de nouveau un crime de l'avortement, et les femmes et leur médecin seront passibles de poursuites. Il semble que les médecins changent déjà leurs pratiques en ce qui concerne les services d'avortement, à cause de la menace que cette loi fait planer sur eux, d'après ce que nous avons entendu dire. Par conséquent, les retards causés par l'application de la loi mèneront encore une fois à des avortements plus tardifs, et donc plus risqués pour les femmes, étant donné qu'il y a moins de médecins qui sont prêts à courir le risque d'être harcelés ou poursuivis; les hôpitaux prennent des rendez-vous moins souvent, et les femmes ont de plus en plus de mal à obtenir des services médicaux quand elles en ont besoin.

Beaucoup de nos membres ont milité activement pour la libéralisation des lois sur l'avortement, depuis bien des années. Ils se souviennent des tragédies que représentaient les avortements effectués clandestinement, ou sur la table de la cuisine; il y a des femmes qui sont mortes parce qu'elles ont eu recours, en désespoir de cause, à des moyens illégaux de mettre fin à leur grossesse, sans le secours de professionnels. Si cette loi est adoptée, le nombre d'avortements diminuera peut-être légèrement, mais les femmes qui seront désespérées se tourneront encore une fois vers ces pratiques dangereuses. La sécurité et la qualité des soins médicaux offerts aux femmes vont baisser, et les femmes en difficulté vont devenir des hors-la-loi, ainsi que leur médecin. En outre, il risque d'y avoir davantage de grossesses non planifiées parmi les femmes pauvres, jeunes et célibataires, qui sont souvent les moins capables de faire face aux difficultés économiques et psychologiques liées à l'éducation d'un enfant non désiré.

La réglementation de l'avortement, si toutefois elle est nécessaire, devrait relever des ministères provinciaux de la Santé, comme c'est le cas pour les autres services médicaux. En vertu de cette réglementation, on pourrait tenir compte de la qualité des soins et des moyens de préserver la santé et le bien-être des femmes, ainsi que des autres considérations pertinentes. Si l'on décide de considérer l'avortement comme un acte médical non criminel, on pourra déterminer de façon

[Text]

In summary, the Canadian Unitarian Council recommends that there be no criminal law enacted to regulate abortion services. We urge the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to recommend that the Senate not pass Bill C-43.

The Acting Chairman: Thank you, Ms. Campbell. Would anyone else like to make a statement at this point in time?

Dr. Frances Morrisson, Member, First United Congregation of Ottawa, Canadian Unitarian Council: As you may have gathered, it is difficult for any single Unitarian to represent the point of view of Unitarians generally, because we work hard at individualization. I feel very much in line with what has been said, but I should like to make a few more specific points.

One of the things that has bothered me about the discussion concerning abortion is the setting up of two sides: pro life and pro choice. I should like to point out that all of us who are Unitarians; and probably most everyone else, are pro life. My definition—and that of others—of pro life includes an emphasis on the quality of life of the woman for whom having an unwanted or unexpected child would be a psychological or economic disaster; of the young girl who is no more than a child herself; and also of the child who is born who might live in poverty with a single mother or be unhappy in an adopted situation. To me, all of this comes under the category of quality of life. That is what I mean by being pro life.

Another point that I should like to bring to your attention is that there has been a good deal of discussion in some circles—psychologically, at least—about the difference in the point of view between men and women on large numbers of moral issues. A well-known female psychologist has done some studies of women's moral development and has seen that this is true in things other than the issue of abortion. It is quite clear that women and men, of necessity, will have different points of view. What worries me is that the legislatures—and the Senate also—are both composed predominately of males. They are now in a position to vote on an issue on which men and women do not have the same points of view.

My third point deals with counselling. The witnesses from Planned Parenthood talked a good deal about the importance of counselling in various stages in terms of adolescent development, the decision to have an abortion to keep the child and the problems of giving a child up for adoption. That is one area in which there has not been sufficient support, except perhaps in some places like the Ottawa Civic Hospital, where there is a good set-up. Many young people are in a position of bringing a child up alone, for example, with little economic or social support. This is another area in which there is a great weakness in the whole system.

[Traduction]

rationnelle où et comment ces interventions doivent être pratiquées.

En résumé, le Conseil unitaire canadien recommande qu'aucune loi criminelle ne soit adoptée pour réglementer les services d'avortement. Nous demandons donc instamment au Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles de recommander au Sénat de ne pas adopter le projet de loi C-43.

La présidente suppléante: Merci, madame Campbell. Les autres témoins voudraient-ils faire eux aussi une déclaration dès maintenant?

Dr Francis Morrisson, membre, Première congrégation unitaire d'Ottawa, Conseil unitaire canadien: Comme vous vous en êtes sans doute rendu compte, il est très difficile pour un unitaire de représenter le point de vue de l'ensemble des unitaires, parce que nous insistons beaucoup sur les droits individuels. Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit, mais j'aimerais ajouter quelques observations un peu plus précises.

Un des éléments qui me dérangent dans tout ce débat sur l'avortement, c'est qu'il y a deux camps: les pro-vie et les pro-choix. Mais j'aimerais souligner que tous les unitaires, et probablement à peu près tout le monde, est pro-vie. Ce que j'entends par «pro-vie», comme d'autres, c'est qu'il faut garantir la qualité de la vie des femmes pour lesquelles la venue d'un enfant non désiré ou non planifié constituerait un désastre psychologique ou économique. Pour les adolescentes qui ne sont encore que des enfants elles-mêmes, et également pour les enfants nés dans ces circonstances, qui vivent souvent dans la pauvreté avec une mère célibataire ou qui peuvent être malheureux s'ils sont adoptés. Pour moi, tout cela fait partie de la qualité de la vie. C'est en ce sens que j'affirme être pro-vie.

J'aimerais également vous faire remarquer qu'on a beaucoup discuté dans certains milieux de la différence de point de vue entre les hommes et les femmes—du moins sur le plan psychologique—en ce qui concerne de très nombreuses questions morales. D'après les études qu'a effectuées une psychologue bien connue sur le développement moral des femmes, il en va de même dans d'autres domaines que l'avortement. Il est tout à fait évident que les hommes et les femmes, par nécessité, n'auront pas le même point de vue. Ce qui m'inquiète, c'est que les assemblées législatives—et le Sénat aussi, d'ailleurs—se composent surtout d'hommes. Or ces hommes doivent se prononcer sur une question que les hommes et les femmes ne considèrent pas du tout de la même façon.

Ma troisième observation porte sur les services de counselling. Les représentants de la Fédération pour le planning des naissances ont beaucoup parlé de l'importance du counselling à diverses étapes du développement des adolescentes, en ce qui concerne la décision de se faire avorter ou de garder l'enfant, et les problèmes que les adolescentes peuvent avoir si elles donnent un enfant en adoption. C'est un des domaines où il n'existe pas suffisamment de programmes d'aide, sauf peut-être à certains endroits comme l'hôpital Civic d'Ottawa, où il existe un programme efficace. Il y a de nombreuses jeunes filles qui doivent élever un enfant seules, par exemple, à peu près sans aide économique ou sociale. C'est un autre domaine où le système se révèle extrêmement faible.

[Text]

The Acting Chairman: Mr. Coombs, would you like to make a statement?

Mr. Allen Coombs, Member, First United Congregation of Ottawa, Canadian Unitarian Council: Yes, I would. I did not come with a prepared statement, but given the opportunity I can hardly resist.

What do I believe about abortion? I am the father of two daughters aged nineteen and twenty-two. I worry that they might have an unwanted child. I have tried to stress to them that all children should be wanted and that there should not be any unwanted children who are not loved by their parents. I believe that women have the right to choose whether or not to have children.

In addition, I believe that doctors should have the right to perform abortions without fear of criminal prosecution. Because of the work that I do—and looking at long term futures—I also believe that the world will have to face the limitation of population growth in the near future. I once did a calculation where, if you take a growth of one per cent per year in world population—and the current growth rate is considerably over that; it is approximately 1.7 per cent a year over the last fifteen to twenty years—in 1,000 years, assuming that human beings could occupy all the land area of the earth, there would be about fifteen square feet per person. Clearly, at some point in the future the population has to be brought under control.

I would prefer that there be no abortions and that people would be educated to limit the size of their families and not have any unwanted pregnancies, but I do not believe that that will be possible for a long time in the future. A lot of people in Canada might say, "But that is for all those other people in the world, not for us. We have lots of space." Canada cannot take that point of view. You cannot say that it is all right for all those other people in the world to have their own kind of population control measures without us being willing to do some of these types of things in Canada.

I believe in education which, hopefully in the long run, will reduce abortion to a minimal amount. I believe that in the late stages of pregnancy there should be some limitations. But I have some difficulty also. I can certainly appreciate that doctors must sometimes abort a viable fetus but I find that a difficult thing. Abortion in the early stages of pregnancy, when the mother desires it, should be readily granted.

I jotted down a few points as I was listening to the various presentations. I agree with everything that the witnesses from Planned Parenthood have had to say and what my colleagues have said.

The last point I jotted down is that parenthood requires elevation to more of a privilege than a happenstance. Somehow or another it would be nice to get young people to regard having a child a privilege. That is also a long way off, though.

[Traduction]

La présidente suppléante: Monsieur Coombs, vous avez une déclaration à faire?

M. Allen Coombs, membre, Première congrégation unitaire d'Ottawa, Conseil unitaire canadien: Oui, si vous me le permettez. Je n'ai pas préparé de déclaration, mais je ne peux pas résister à votre invitation.

Ce que je pense de l'avortement? J'ai deux filles, qui ont 19 et 22 ans. Je n'aimerais pas qu'elles aient un enfant sans en vouloir un. J'ai essayé de bien leur faire comprendre que tous les enfants devraient être désirés et qu'il ne devrait pas y avoir d'enfants non désirés qui ne sont pas aimés par leurs parents. Je pense que les femmes ont le droit de choisir si elles veulent ou non avoir des enfants.

En outre, j'estime que les médecins devraient avoir le droit de pratiquer des avortements sans craindre de se faire poursuivre au criminel. À cause du travail que je fais—et si je considère la situation à long terme—je crois également qu'il sera nécessaire de limiter la croissance de la population du globe dans un proche avenir. En supposant que la population mondiale augmente d'un pour cent par année, chaque être humain disposerait dans 1 000 ans d'environ 15 pieds carrés, en supposant que nous puissions occuper toute la surface du globe; or, le taux de croissance actuel est considérablement plus élevé que cela; il se situe à environ 1,7 p. 100 par année depuis les 15 ou 20 dernières années. De toute évidence, à un moment donné, il faudra contrôler notre population.

Je préférerais bien sûr qu'il n'y ait pas d'avortements et que les gens soient bien informés afin de pouvoir limiter le nombre de leurs enfants et ne plus avoir de grossesses non désirées, mais je ne pense pas que cela soit possible avant fort longtemps. Il y a beaucoup de Canadiens qui pourraient dire que ce raisonnement s'applique aux autres pays du monde, mais pas au nôtre puisque nous avons beaucoup d'espace. Mais le Canada ne peut pas adopter ce point de vue. On ne peut pas dire que les autres peuples du monde peuvent bien adopter leurs propres mesures de contrôle de la population, sans être prêts à faire notre effort en ce sens au Canada.

Je crois à l'éducation qui, à la longue, permettra j'espère de réduire l'avortement à un minimum. Je pense aussi qu'il devrait y avoir des restrictions pendant les derniers mois de la grossesse. Mais cela me pose quand même un problème. Je suis consciente que certains médecins sont obligés de pratiquer des avortements même quand le fœtus est viable; c'est très difficile. Mais l'avortement dans les premiers mois de la grossesse devrait être permis sans difficulté si la mère le désire.

J'ai pris quelques notes en écoutant les divers autres témoignages. Je suis tout à fait d'accord avec tout ce qu'ont dit mes collègues et les représentants de la Fédération pour le planning des naissances.

Le dernier point que j'ai noté, c'est que le fait d'avoir un enfant devrait être considéré davantage comme un privilège que comme un événement fortuit. Ce serait bien si l'on pouvait inciter les jeunes, d'une façon ou d'une autre, à considérer que c'est un privilège d'avoir un enfant. Mais nous n'en sommes pas là.

[Text]

Senator Beaudoin: I understand that you do not want the Parliament of Canada to go ahead and use the criminal law power as it is attempting to do with Bill C-43.

Mr. Coombs: No; we do not.

Senator Beaudoin: Secondly, do you suggest that the Parliament of Canada use some other field of jurisdiction, such as health, as long as it has jurisdiction in that field through its standing powers, or do you want this to be left to the provincial legislatures?

Ms. Campbell: We have not made that kind of intense study of this issue in those kinds of policy areas. The council does not have a position on how abortion should be regulated as a medical procedure.

Senator Beaudoin: Do I detect from your presentation that you are interested in having some kind of legislation—whether provincial or federal—recognizing the right of access to abortion?

Ms. Campbell: It is safe to say that we would like to see equal and easy access across Canada so that women could get the services they need. Whatever policy needed to provide that access is what we would like to see, but I would not like to go much further than that in how it might be implemented.

Senator Beaudoin: Part of our responsibility here, as members of a legislative body, is to make up our minds and to make suggestions in that field. We have to realize that jurisdiction is divided in Canada. As far as I see the problem, provinces have more jurisdiction in the field of health and welfare than the federal authority. However, that is our problem, and you have answered my question.

Your basic presentation is that the power of the federal criminal law should not be used in any case?

Ms. Campbell: Yes.

Senator Beaudoin: Abortion should be up to the individual person, and whether it is done under a legislative scheme is our problem.

Ms. Campbell: Precisely.

Senator Grafstein: I am interested in the process that the Canadian Unitarian Council went through in order to reach its conclusions. These matters are matters of individual conscience, and there is a strong strain in the Unitarian theology about sanctity of life.

Perhaps you could tell the committee how the Canadian Unitarian Council came to its conclusions. What process did you go through in order to come forward here and make these recommendations to us?

Ms. Campbell: For a long time we have had some policies which were debated, probably in the 1970s, within our demonational body.

Senator Grafstein: Is that the national council?

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Si je comprends bien, vous ne voulez pas que le Parlement du Canada ait recours au droit pénal dans ce domaine comme il tente de le faire actuellement avec le projet de loi C-43.

M. Coombs: Non.

Le sénateur Beaudoin: Deuxièmement, suggérez-vous que le Parlement du Canada se serve de ses pouvoirs dans d'autres domaines de compétence, par exemple la santé, dans la mesure où la Constitution le lui permet, ou voulez-vous que cette question soit laissée à la discrétion des assemblées législatives provinciales?

Mme Campbell: Nous n'avons pas étudié en détail cet aspect de la question. Le Conseil n'a pas de position précise sur la façon dont l'avortement devrait être réglementé comme pratique médicale.

Le sénateur Beaudoin: À la lumière de votre exposé, dois-je comprendre que vous aimeriez qu'une loi—provinciale ou fédérale—reconnaisse le droit d'accès à l'avortement?

Mme Campbell: Disons que nous souhaitons un accès égal et facile d'une océan à l'autre, de façon que les femmes puissent obtenir les services dont elles ont besoin. Nous aimerions que les mesures nécessaires soient prises pour garantir cet accès, mais je préférerais ne pas en dire davantage sur la façon de le garantir.

Le sénateur Beaudoin: À titre de membres d'un organe législatif, nous devons, entre autres choses, nous faire une opinion sur la question et formuler des suggestions à cet sujet. Nous devons réaliser que les pouvoirs sont partagés au Canada. À mon avis, les provinces ont plus de pouvoirs dans le domaine de la santé et du bien-être social que le gouvernement fédéral. C'est toutefois là notre problème, et vous avez répondu à ma question.

En gros, ce que vous dites dans votre exposé, c'est que le pouvoir fédéral en matière criminelle ne devrait jamais être utilisé?

Mme Campbell: En effet.

Le sénateur Beaudoin: L'avortement devrait être un choix personnel, et c'est à nous qu'il appartient de déterminer s'il faut établir des dispositions législatives à ce sujet.

Mme Campbell: Exactement.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais savoir comment le conseil unitaire canadien s'y est pris pour en arriver à ces conclusions. Les questions à l'étude relèvent de la conscience individuelle, et la théologie unitaire met beaucoup l'accent sur le caractère sacré de la vie.

Vous pourriez peut-être expliquer au comité comment le Conseil unitaire canadien est arrivé à ces conclusions. Comment avez-vous procédé pour arriver aux recommandations que vous nous présentez maintenant?

Mme Campbell: Certaines de nos politiques ont été discutées il y a longtemps, probablement durant les années 70, au sein de notre groupe confessionnel.

Le sénateur Grafstein: S'agit-il du Conseil national?

[Text]

Ms. Campbell: It is the national council.

Senator Grafstein: How do you become a member of that council? Is a representative elected by a local assembly?

Ms. Campbell: The membership of the Canadian Unitarian Council currently consists of 43 Unitarian Societies across Canada. Those societies send delegates to an annual meeting. At that annual meeting, policies are debated and discussed.

Senator Grafstein: When did you reach the conclusion in this brief?

Ms. Campbell: In the 1970s we developed a policy related to repeal of the abortion law as it then existed. Since that time, we have been a member of CARAL and have supported that organization in its advocacy to repeal that law and then its continued advocacy to repeal the law.

Unitarians believe strongly in freedom of conscience and, therefore, tend to oppose laws which would impose particular decisions of conscience on people against their will. I have listened to a number of sermons and have read meditations and discussions about this issue. We recognize and have tried to reflect in our brief that the decision to have an abortion is a deeply difficult decision for women. We do not underestimate the fact that that has moral implications and that women are making decisions which involve choices that are painful and that involve conflicting benefits. Dr. Morrisson talked about Carol Gilligan who did a lot of work on how women perceive those conflicts of interest and concern. Recognizing the difficulty in making those choices, we still believe that they are ultimately the choices of the individual.

The Chairman: I would assume that, despite your emphasis on the individual choice here, you would welcome the counsel of such institutions as CARAL, Planned Parenthood or the physicians in attendance, and you feel that that would be helpful in aiding a woman to make a choice?

Ms. Campbell: Yes. Whenever a woman is faced with a crisis in her life, she needs the support of all of the people that she can rally around.

Senator Grafstein: When Bill C-43 went to the council and you came up with this conclusion, was that based on a vote and was the vote very close or was it overwhelming?

Ms. Campbell: It was not based on a vote. It was based on a long-standing policy of the council.

Senator Doyle: I should like to ask another question regarding freedom of choice. We have been hearing a good deal on that aspect in our study today. With almost equal concern from every group, we have heard of the importance of the pregnant woman retaining dignity through allowing her freedom of choice. You spoke a moment ago about the fact that you believed that there was still freedom of choice in spite of the agonizing pressures that are upon the pregnant woman, who is faced with the particular problem of an unwanted child.

[Traduction]

Mme Campbell: Exactement.

Le sénateur Grafstein: Comment devient-on membre de ce conseil? Est-ce l'assemblée locale qui élit un représentant?

Mme Campbell: Le Conseil unitaire canadien regroupe actuellement 43 sociétés unitaires d'un océan à l'autre. Ces sociétés envoient des délégués à une assemblée annuelle. Les politiques sont débattues et discutées à l'occasion de cette assemblée.

Le sénateur Grafstein: Quand en êtes-vous arrivés aux conclusions exposées dans ce mémoire?

Mme Campbell: Durant les années 70, nous avons adopté une politique qui préconisait l'abrogation de la loi sur l'avortement alors en vigueur. Depuis, le Conseil est devenu membre de l'ACDA et a appuyé cette association dans ses efforts pour que soit abrogée la loi en vigueur à l'époque, puis la nouvelle loi.

Les unitaires croient fermement à la liberté de conscience et, par conséquent, ont tendance à s'opposer aux lois qui imposent aux gens certains choix de conscience contre leur volonté. J'ai écouté de nombreux sermons et lu certaines réflexions et études sur la question. Nous reconnaissons, et c'est ce que nous avons essayé de faire ressortir dans notre mémoire, que la décision de se faire avorter est une décision extrêmement difficile pour les femmes. Nous ne sous-estimons pas le fait que cette décision a des implications morales et que les femmes doivent prendre des décisions qui comportent des choix douloureux et qui mettent en cause des intérêts déchirants. Le Dr Morrisson a parlé de Carol Gilligan, qui a abondamment étudié la façon dont les femmes perçoivent ces conflits d'intérêts et les préoccupations qui en résultent. Nous reconnaissons que ces choix sont difficiles à faire, mais nous croyons néanmoins qu'en bout de ligne, il s'agit de choix individuels.

Le président: Même si vous insistez sur le fait qu'il s'agit d'un choix individuel, je suppose que vous voyez d'un bon œil les conseils que peuvent donner des organismes comme l'ACDA, Planned Parenthood ou les médecins traitants, et que vous croyez qu'ils peuvent aider les femmes à faire un choix?

Mme Campbell: En effet. Lorsqu'une femme traverse une crise, elle a besoin de l'appui de tous ceux qui peuvent l'épauler.

Le sénateur Grafstein: Lorsque le Conseil a pris connaissance du projet de loi C-43, a-t-il tenu un vote pour établir ses conclusions, et les résultats de ce vote ont-ils été très serrés ou écrasants?

Mme Campbell: Nous n'avons pas procédé à un vote. Nos conclusions s'appuient sur une ligne de conduite que le Conseil a adoptée depuis longtemps.

Le sénateur Doyle: J'aimerais poser une autre question au sujet de la liberté de choix. Nous en avons beaucoup entendu parler au cours de nos travaux aujourd'hui. Tous les groupes ont dit avec presque autant d'insistance qu'il était important que la femme enceinte conserve sa dignité en exerçant sa liberté de choix. Vous avez dit il y a un moment que, selon vous, la liberté de choix existe en dépit des pressions déchirantes qui s'exercent sur la femme enceinte aux prises avec le problème d'une grossesse non désirée.

[Text]

Do you sincerely believe that? Do you believe that, in the end, it is not perhaps the overbearing father who moralizes, or perhaps the mother who feels her own pride is wounded by her daughter having a child while she is still a teenager, or perhaps the reluctant boyfriend, or perhaps an amalgam of those things and peer pressure? In spite of the absence of a law, there are still such terrible pressures that there are no freedoms. In your cause, you do yourself a disservice when you minimize the fact that the absence of the government will still leave these terrible pressures on the making of choices.

Ms. Campbell: Certainly every circumstance is different. None of us is an isolated being. There are cases where women's choices are dictated by other people, whether that is the choice to have an abortion or the choice not to have an abortion. The position we are taking is that the law should not direct that choice through the Criminal Code.

Senator Doyle: Do you think that in recent years there have been terrible pressures on the pregnant woman that she might violate the law in what she is doing or that there were not pressures so far beyond the law that the prospect of a policeman laying a charge against her was the least of her worries?

Ms. Campbell: The presence of the law reduces her access to appropriate services and reduces her ability to make her choice.

Senator Doyle: Was it the law or was it the way in which the law was applied? We have been told that it is different in Toronto than it is in Summerside, Prince Edward Island; that it is different in Prince Edward Island than it is in Saskatoon.

Ms. Campbell: Yes.

Senator Doyle: So that was not the law; that was how people were perhaps using, misusing or ignoring the law.

Ms. Campbell: That is true, but it does not justify having a law in the Criminal Code, in my mind.

Senator Doyle: I agree with you, but I still wonder if we are not trying to make too much of a spectre out of the law, as it has recently been framed or as it might be framed even in this bill, as the law being the principal villain. People are the villains—how they use the law, how they interpret the law, and how they pressure people about the law. At least, that is what I am getting out of these meetings. Am I wrong?

Dr. Morrisson: It seems to me that the issue, as far as this particular law is concerned, is that many people, including us, seem to agree that criminalizing abortion is going to reduce access. That is one aspect of our issue.

[Traduction]

Croyez-vous sincèrement cela? Ne pensez-vous pas qu'en fin de compte, c'est peut-être le père autoritaire qui fait la morale, ou la mère qui est blessée dans sa fierté si sa fille adolescente attend un enfant, ou les réserves de l'ami de cœur ou une combinaison de ces facteurs, ainsi que la pression des pairs qui entrent en jeu? Même en l'absence de loi, les pressions sont telles qu'il n'y a pas de liberté. En défendant votre point de vue, vous vous rendez un mauvais service en négligeant le fait que ces pressions terribles subsisteront au moment de faire un choix même si le gouvernement s'abstient de légiférer sur la question.

Mme Campbell: Chaque cas est évidemment différent. Personne ne vit en vase clos. Il arrive que le choix d'une femme soit dicté par d'autres, que ce choix soit celui d'avoir un avortement ou non. Nous croyons que la loi ne devrait pas orienter ce choix par l'entremise du Code criminel.

Le sénateur Doyle: Croyez-vous que, ces dernières années, la femme enceinte qui arrêta son choix était terriblement influencée par le fait qu'elle risquait de violer la loi? Ne croyez-vous pas qu'elle faisait l'objet de pressions qui dépassaient les considérations législatives au point que la perspective qu'un policier porte plainte contre elle était le dernier de ses soucis?

Mme Campbell: L'existence d'une loi réduit l'accessibilité de la femme à des services convenables ainsi que sa capacité à faire un choix.

Le sénateur Doyle: Est-ce bien la loi qui est en cause ou la façon dont elle est appliquée? On nous a dit que la situation n'est pas la même à Toronto qu'à Summerside, à l'Île-du-Prince-Édouard, ni qu'à Saskatoon.

Mme Campbell: C'est exact.

Le sénateur Doyle: Ce n'est donc pas la loi qui est en cause, c'est peut-être l'utilisation, bonne ou mauvaise, qu'on en fait ou la façon dont on l'ignore.

Mme Campbell: Vous avez raison, mais à mon avis, cela ne justifie pas l'inclusion d'une loi à ce sujet dans le Code criminel.

Le sénateur Doyle: Je suis d'accord avec vous, mais je me demande tout de même si nous ne faisons pas tout un plat de la loi, aussi bien celle qui a été adoptée récemment que le projet actuellement proposé, et si nous n'essayons pas d'en faire la première responsable de la situation actuelle. Ce sont les gens qui sont responsables—la façon dont ils utilisent la loi, l'interprétation qu'ils en font et les pressions qu'ils exercent relativement à cette loi. C'est du moins ce que je retiens de ces audiences. Est-ce que j'ai raison?

Dr. Morrisson: À mon avis, le problème avec ce projet de loi, c'est que de nombreuses personnes, dont nous, semblent d'accord pour dire qu'en criminalisant l'avortement, nous réduirons l'accès. C'est l'un des arguments que nous avons fait valoir.

[Text]

Mr. Coombs: We all agree with that.

Dr. Morrisson: It may not influence the individualization of choice except that it adds another complication to it that does not need to be there. However, it seems to be generally agreed that there will be fewer clinics or other opportunities for abortion and that there will be delays.

Senator Doyle: Even in this case, it will not be the law itself that affects the woman; it will be how doctors are interpreting the law or how they are, to a certain extent, taking care of their own tail.

Dr. Morrisson: Yes, that is true. But if that is what happens, that is a bad thing.

Mr. Coombs: My fear is that it will delay abortions and it will lead to later abortions. As I have said, I have difficulty with late abortions, where the fetus is viable.

Senator Doyle: This would not disturb you as much if you felt that the access problem was being solved?

Mr. Coombs: That is right.

Senator Doyle: That the doctors themselves would find a route through some form of protection in the law, some guarantee that they have not had yet, that they would be somehow protected from a frivolous or conniving litigation?

Mr. Coombs: Yes, I agree.

Senator Doyle: Thank you.

Senator Teed: I should just like to make a couple of comments. I appreciated your definition of choice, particularly your reference to quality of life. I am not a member of the committee, but I have been sitting in over the last couple of days, and that is the first I have heard it and I appreciated that. I also appreciated your comment that parenthood is a privilege. I think you are absolutely right. More of us should speak of that. It is nice to hear it.

The Acting Chairman: Thank you very much. Apparently, we have another matter to attend to before we get to our next panel of witnesses.

The committee adjourned consideration of Bill C-43 until later this day.

The Chairman: Returning to the subject matter of Bill C-43, our next witnesses from the Government of Ontario are, the Honourable Evelyn Gigantès, Minister of Health, and the Honourable Anne Swarbrick, Minister Responsible for Women's Issues. Madam Ministers, may we ask you to join us.

The Honourable Anne Swarbrick, Minister Responsible for Women's Issues, Government of Ontario: Thank you. I am Anne Swarbrick and this is Evelyn Gigantès. We would also like our two staff people to join us here, if they may. Lorraine Fry is my executive assistant.

The Honourable Evelyn Gigantès, Minister of Health, Government of Ontario: Jessica Hill is working in the Ministry of Health.

[Traduction]

M. Coombs: Nous sommes tous d'accord là-dessous.

Dr Morrisson: Cela ne change peut-être rien au fait que le choix est individuel, mais cela ajoute une complication qui n'a pas sa raison d'être. En général, on semble d'accord pour dire qu'il y aura moins de cliniques ou moins de possibilités d'avoir un avortement et qu'il y aura des délais.

Le sénateur Doyle: Même si c'est le cas, ce ne sera pas la loi proprement dite qui aura des répercussions sur les femmes; ce sera la façon dont les médecins l'interprètent ou la façon dont ils se protègent, dans une certaine mesure.

Dr Morrisson: C'est exact. Mais si c'est ce qui se produit, ce sera regrettable.

M. Coombs: Je crains qu'il y ait des délais et que cela n'entraîne des avortements tardifs. Comme je l'ai dit, j'ai des réserves dans le cas d'avortements tardifs, lorsque le fœtus est viable.

Le sénateur Doyle: Vous n'auriez pas autant de réserves si vous aviez l'impression que le problème d'accès est résolu.

M. Coombs: C'est exact.

Le sénateur Doyle: Vous souhaiteriez que les médecins trouvent dans la loi une certaine forme de protection, une garantie qui les protégerait contre les poursuites arbitraires ou collusoires, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

M. Coombs: En effet.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie.

Le sénateur Teed: J'aimerais simplement faire deux ou trois observations. J'ai beaucoup aimé la façon dont vous définissez le choix, notamment en regard de la qualité de vie. Je ne fais pas partie du comité, mais j'assiste à ses travaux depuis quelques jours; c'est la première fois que j'entends une définition de ce genre et je m'en réjouis. J'ai aussi aimé vous entendre dire que le fait d'être parent est un privilège. Je pense que vous avez tout à fait raison. Nous devrions insister davantage sur cet aspect. C'est bon d'entendre ce genre de réflexion.

Le président suppléant: Je vous remercie beaucoup. Il semble que nous devions nous acquitter d'une autre tâche avant d'entendre le prochain groupe de témoins.

Le comité suspend l'étude du projet de loi C-43 et la reprendra ultérieurement aujourd'hui.

Le président: Nous reprenons l'étude du projet de loi C-43; nous entendrons maintenant, du gouvernement de l'Ontario, l'honorable Evelyn Gigantès, ministre de la Santé, et l'honorable Anne Swarbrick, ministre responsable de la Condition féminine. Mesdames les ministres, veuillez prendre place.

L'honorable Anne Swarbrick, ministre responsable de la Condition féminine, gouvernement de l'Ontario: Je vous remercie. Je suis Anne Swarbrick, et voici Evelyn Gigantès. Nous aimerions que nos deux collaboratrices se joignent à nous, si vous n'y voyez pas d'objection. Lorraine Fry est mon adjointe exécutive.

L'honorable Evelyn Gigantès, ministre de la Santé, gouvernement de l'Ontario: Jessica Hill travaille au ministère de la Santé.

[Text]

Ms. Swarbrick: Good evening, Mr. Chairperson and members of the committee. Thank you for giving us this opportunity to present our views to you on behalf of the Government of Ontario. I believe you have received a copy of our brief, and Ms. Gigantès and I will alternate in presenting different aspects of it to you. We will be following through it to try to ease your following through with us.

The Government of Ontario has chosen to appear before the Senate committee studying Bill C-43, an act respecting abortion, to express in the strongest terms possible our opposition to this bill. As a government that represents 3,911,000 of Canada's women over the age of 15, we have a profound stake in a matter that will significantly impact on the health and welfare of Ontario citizens. I should point out that that 3,911,000 constitutes more than one third of the Canadian women who will be affected by this bill.

Our opposition to Bill C-43 is based upon two principles: abortion is a health issue, not a criminal matter; and women have a right of access to safe abortions.

In our view the bill is a denial of both of these principles. Central to the two principles set out above is the assumption that we, as a society, are committed to equality for women. We have not only prohibited discrimination on the basis of sex in the human rights codes of each jurisdiction, we have constitutionally entrenched the principle of equality in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

A number of groups opposing the enactment of new criminal abortion legislation have spoken and written about the role that abortion plays in the context of reproduction and in women's struggle for equality. We join those groups in stating that Bill C-43 is not compatible either with an understanding of women's lives or with our commitment to women's full equality.

The following passage is reproduced from the brief prepared by LEAF, the Women's Legal Education and Action Fund, for the Parliamentary Committee on Bill C-43. The quotation explains quite eloquently the context of reproduction for most women.

Pregnancy and childbirth are both physical and social phenomena. Physically and socially, women often do not control the conditions under which they become pregnant. Up until the present day, the context of social inequality has denied women meaningful control over the reproductive uses of their bodies. Women have been socially disadvantaged with regard to control of sexual access to their bodies and consequential pregnancies because of socialization, lack of information, inadequate or unsafe contraceptive technology, social pressure, custom, poverty and enforced economic dependence, sexual coercion and the ineffective enforcement of laws against sexual assault.

[Traduction]

Mme Swarbrick: Monsieur le président, membres du comité, bonsoir. Je vous remercie de nous donner la possibilité de vous exposer notre point de vue, au nom du gouvernement de l'Ontario. Vous avez, je pense, reçu copie de notre mémoire. M^{me} Gigantès et moi-même aborderons à tour de rôle diverses questions dont il est fait état dans ce mémoire. Pour que vous puissiez suivre facilement, nous aborderons les questions dans l'ordre où elles sont présentées dans le mémoire.

Le gouvernement de l'Ontario a décidé de comparaître devant le Comité sénatorial qui étudie le projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement, pour exprimer le plus clairement possible sa ferme opposition au projet de loi. Notre gouvernement, qui représente 3 911 000 femmes canadiennes de plus de quinze ans, s'intéresse vivement à une question qui aura d'importantes répercussions sur la santé et le bien-être des citoyens ontariens. Je vous signale que les 3 911 000 Ontariennes visées représentent plus du tiers des Canadiennes qui seront touchées par ce projet de loi.

Notre opposition au projet de loi C-43 s'appuie sur deux principes: Premièrement, l'avortement est une question du ressort de la santé et non pas une question criminelle; deuxièmement, les femmes ont le droit d'avoir accès à des avortements sans danger.

À notre avis, le projet de loi va à l'encontre de ces deux principes. Ceux-ci s'appuient sur le fait que, en tant que société, nous nous sommes engagés à défendre l'égalité des femmes. Nous avons non seulement interdit la discrimination fondée sur le sexe dans le code des droits de la personne de chaque gouvernement, mais nous avons aussi reconnu le principe de l'égalité aux termes de la Constitution, en l'incluant dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

De nombreux groupes qui s'opposent à l'adoption d'une nouvelle loi criminalisant l'avortement ont mentionné le rôle que joue l'avortement au chapitre de la reproduction et dans la lutte des femmes pour l'égalité. Comme eux, nous croyons que le projet de loi C-43 est incompatible avec la compréhension du vécu des femmes et avec notre engagement à leur garantir l'entière égalité.

L'extrait qui suit est tiré d'un mémoire que le FAEJ, le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, a rédigé à l'intention du comité parlementaire chargé d'étudier le projet de loi C-43. L'extrait en question explique de façon très claire la situation dans laquelle se trouvent la plupart des femmes, au chapitre de la reproduction.

La grossesse et l'accouchement sont tous les deux des phénomènes physiques et sociaux. Sur les plans physique et social, les femmes ne contrôlent souvent pas les conditions dans lesquelles elles conçoivent. La situation d'inégalité sociale dans laquelle se sont trouvées les femmes jusqu'à maintenant a empêché ces dernières d'exercer un contrôle significatif sur les utilisations auxquelles se prêtent leurs corps aux fins de la reproduction. Les femmes ont été socialement désavantagées en ce qui concerne le contrôle de l'accès sexuel à leur corps et des grossesses qui en résultent à cause de la socialisation, de manque d'information, de techniques de contraception inadéquates ou peu sûres, des pressions sociales, des us et coutumes, de la

[Text]

Nor do women control the social consequences of their pregnancies. Women's role in childbearing has provided a particular occasion and pretext for disadvantaging women, including the exclusion of pregnant women from and stigmatization of pregnant women in society and work. Such consequences are not occasioned by the biology of pregnancy but by law and by society. Further, under conditions of social inequality on the basis of sex, women have been allocated primary responsibility for the intimate care of children. Social custom, pressure, economic circumstances, and lack of adequate day care have meant that women often do not control the circumstances under which they rear children.

... We are not asserting that women should have access to abortion because it is an intrinsic good. Rather, we say that it is an essential service as long as women remain in the position of relative powerlessness in the context of reproduction ...

Access to legal abortion is an attempt to ensure that women have more control of their reproductive capacities, more equal opportunity to plan their lives and more equal ability to participate fully in society than if legal abortion did not exist.

As a government that has committed itself to working for the equality of women, we are daily made aware of how far away from that goal we remain.

Last year, the Government of Ontario undertook a five-year sexual assault initiative to combat the situation that causes women to feel unsafe and insecure on the street, in the workplace and even in their homes. Research indicates that at least one out of every four women has been raped or otherwise sexually assaulted. This includes women of all ages and physical types, from every cultural, racial, religious and socio-economic background; women with disabilities, elderly women, rural women, urban women, native women, immigrant women and women of colour.

Research also indicates that a large percentage of victims know the men who attack them. One study places this figure at 68 per cent, while another found it to be significantly higher at 83 per cent. This means that in many instances women are being sexually assaulted by acquaintances, friends, lovers and spouses—by people they trust. Awareness of these facts gives us a much greater understanding when LEAF speaks of women's lack of control of sexual access to their bodies. It is the men with whom they are in relationships that women have the most cause to fear, not the stranger.

The poverty and economic dependence so prevalent among women also play a role in this lack of control. For example,

[Traduction]

pauvreté et de la dépendance économique forcée, de la contrainte sexuelle et de l'inefficacité avec laquelle les lois contre les agressions sexuelles sont mise en vigueur.

Les femmes ne contrôlent pas non plus les conséquences sociales de leurs grossesses. Le rôle des femmes à l'égard de la maternité a constitué une occasion particulière et fourni un prétexte pour les désavantager, notamment par l'exclusion des femmes enceintes de la société et du milieu de travail et la stigmatisation. De telles conséquences ne sont pas occasionnées par la nature biologique de la grossesse, mais par le droit et la société. Par ailleurs, à propos d'inégalité sociale fondée sur le sexe, les femmes ont reçu comme responsabilité principale le soin intime des enfants. Les usages sociaux, la pression, les conditions économiques et le manque de garderies adéquates ont eu pour effet que les femmes ne contrôlent pas les conditions dans lesquelles elles élèvent les enfants.

... Nous ne disons pas que les femmes doivent avoir accès à l'avortement parce que c'est un bien intrinsèque. Nous disons plutôt qu'il s'agit d'un service essentiel tant que les femmes resteront dans la situation d'impuissance relative en matière de reproduction ...

L'accès à l'avortement légal est une tentative pour faire en sorte que les femmes aient plus de contrôle sur leurs capacités de reproduction, plus d'égalité des chances pour organiser leurs vies et plus d'égalité des aptitudes à participer à part entière à la société qu'elles n'auraient si l'avortement légal n'existait pas.

À titre de représentantes d'un gouvernement qui s'est engagé à promouvoir l'égalité des femmes, nous constatons quotidiennement à quel point nous sommes loin d'avoir atteint notre objectif.

L'an dernier, le gouvernement de l'Ontario a lancé un projet quinquennal concernant les agressions sexuelles, pour résoudre le problème des femmes qui ne se sentent pas en sécurité dans la rue, dans leur milieu de travail et même dans leur foyer. Des études révèlent qu'au moins une femme sur quatre a été violée ou agressée sexuellement. Les victimes sont des femmes de tous les âges et de tous les types physiques, de toutes les cultures, races et religions, ainsi que de tous les milieux socio-économiques; ce sont des femmes qui ont des handicaps, des femmes âgées, des femmes des milieux rural et urbain, des autochtones, des immigrantes et des femmes de couleur.

Les études révèlent aussi qu'une forte proportion des victimes connaissent leurs agresseurs. Selon l'une d'elles, ce pourcentage serait de 68 p. 100, alors que d'après une autre, il est beaucoup plus élevé, atteignant 83 p. 100. Cela signifie que, souvent, les femmes sont agressées sexuellement par des connaissances, des amis, leurs amants et leurs époux, bref, par des personnes en qui elles ont confiance. Ces données nous permettent de comprendre beaucoup mieux ce dont il est question lorsque le FAEJ mentionne que les femmes n'ont pas le contrôle de l'accès sexuel à leur corps. Ce sont les hommes avec lesquels elles entretiennent des relations que les femmes doivent craindre le plus, pas les étrangers.

La pauvreté et la dépendance économique dont de nombreuses femmes sont victimes jouent aussi un rôle dans cette

[Text]

women who are financially dependent on partners who assault them often feel trapped in these situations. Women with physical or mental disabilities have a difficult time escaping from their assailants because they are often dependent on them for financial support and/or care and treatment.

Education and access to safe birth control methods as a means of preventing unwanted pregnancies have received insufficient attention, resources and, in some cases, active opposition. Women must be given the tools whereby they can make meaningful choices about if and when they wish to become pregnant. Such choices are also limited by society's treatment of pregnant women and those with children. In recent years we have recognized the need to address discrimination based on pregnancy by explicitly amending our human rights codes to prohibit such behaviour. Nonetheless, the Quebec Labour Standards Commission recently reported that pregnancy was the leading reason Quebec women were fired illegally from 1985 to 1990. Among complaints about illegal dismissal, 42 per cent were made when women were fired after getting pregnant and an additional 8 per cent of complainants were fired when they had to meet family obligations.

In its report this year entitled "Women and Poverty Revisited", the National Council of Welfare stated that while some mothers leave their paid jobs voluntarily to be with their children while they are young, "others are forced out by the high cost of child care, discrimination by employers or the burden of coping with responsibilities both inside and outside the home." We would note here that for most women paid work is a necessity, not a luxury. As the council stated, in discussing the significance of salaries to married women, "in many cases, their earnings are essential to keep their families from falling into poverty or to prevent a substantial drop in their standard of living." The council estimated that twice as many husband-wife families with spouses under 65 would be under the poverty line if they could not rely on the wives' earnings. Furthermore, when marriages break down, data showing low spousal and child support awards and high rates of default in support payments indicate that women are shouldering an inordinate proportion of the cost of raising their children.

Dealing with discrimination as a barrier to mothers' employment, the National Council of Welfare said:

Many employers resent the interruption and resulting costs of maternity leaves and other time off for employees to care for children. The result is not-so-subtle maneuvers *sic* - like roundabout questions to find out the motherhood plans of female applicants - to avoid hiring women who

[Traduction]

absence de contrôle. Ainsi, les femmes qui dépendent financièrement de partenaires qui les agressent se sentent souvent prises au piège. Les femmes qui ont des handicaps physiques ou mentaux ont de la difficulté à échapper à leurs agresseurs parce qu'elles dépendent souvent de l'aide financière ou des soins et traitements qu'ils leur fournissent.

On a accordé trop peu d'attention et de ressources à l'éducation et à l'accès à des méthodes de planification des naissances sûres comme moyens d'empêcher les grossesses non désirées; dans certains cas, on s'y est même opposé activement. Il faut donner aux femmes les moyens de faire des choix éclairés, de façon qu'elles puissent décider de devenir enceintes ou non et choisir le moment de cette éventuelle grossesse. La façon dont la société traite les femmes enceintes et celles qui ont des enfants limite aussi ces choix. Ces dernières années, nous avons reconnu la nécessité d'enrayer la discrimination dont sont victimes certaines femmes enceintes, en modifiant expressément notre code des droits de la personne pour y interdire ce genre de discrimination. Quoi qu'il en soit, la Commission des normes du travail du Québec indiquant récemment que la grossesse est l'un des principaux motifs pour lequel des Québécoises ont été congédiées illégalement de 1985 à 1990. Ainsi, 42 p. 100 des plaintes concernant des renvois illégaux ont été déposées par des femmes qui ont été congédiées une fois qu'elles sont devenues enceintes; de plus, 8 p. 100 des plaignantes ont été congédiées parce qu'elles ont dû s'acquitter d'obligations familiales.

Dans un rapport qu'il a publié cette année et qui s'intitule «La femme et la pauvreté, dix ans plus tard», le Conseil national du bien-être social explique que si certaines femmes quittent volontairement le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants en bas âge, «d'autres sont poussées à le faire à cause du coût élevé des services de garde, de discrimination de la part d'employeurs et du fardeau des responsabilités qui leur incombent à l'intérieur comme à l'extérieur du foyer.» Il convient de signaler ici que, pour la plupart des femmes, le travail rémunéré est une nécessité, pas un luxe. Comme l'indique le Conseil lorsqu'il traite de l'importance du travail rémunéré des femmes mariées, «leur revenu est souvent essentiel pour empêcher que le niveau de vie de leur famille ne baisse sensiblement ou que la famille ne sombre carrément dans la pauvreté.» Le Conseil a évalué que deux fois plus de familles à deux conjoints âgés de moins de 65 ans vivraient sous le seuil de la pauvreté si elles ne pouvaient compter sur le revenu des épouses. De plus, les données révèlent qu'en cas d'échec du mariage, compte tenu des pensions alimentaires peu élevées accordées aux épouses et aux enfants et du fort pourcentage d'ex-conjoints qui ne versent pas leur pension alimentaire, les femmes assument une trop forte proportion de ce qu'il en coûte pour élever les enfants.

À propos de la discrimination qui constitue un obstacle à la participation des mères de famille à la main-d'œuvre, le Conseil national du bien-être social s'exprime en ces termes:

Bon nombre d'employeurs n'acceptent pas le dérangement et les coûts associés aux congés de maternité et autres congés pour s'occuper de ses enfants. Cela donne lieu à des tactiques assez peu subtiles, comme par exemple essayer de savoir si les candidates à un poste comptent

[Text]

are likely to get pregnant. U.S. studies also show that the presence of school-aged children increases the chances that a woman will be laid off or fired.

The council also recognized that:

... a major reason why mothers are overburdened and must limit their paid work is that they get little help from their spouses. Many studies have confirmed that the employment status of wives makes very little difference to the amount of domestic work husbands do. On average, men whose wives have full-time jobs do less than 15 minutes of additional housework and child care per day.

Faced with all of these factors, the council concluded:

Given the enormous cost of motherhood for most women, it is amazing that so many of them continue to have children. But there are already signs that a growing number of women will turn their backs on motherhood unless society provides mothers with reasonable support.

We must take action to eradicate the factors that push women into situations where they must confront the abortion decision. We must do away with sexual assault and end discrimination on the basis of sex, including pregnancy. We must educate young people about their sexuality. We must adopt measures to ensure that the price of motherhood is not so high for women, nor an impediment to their full equality. The list of our obligations goes on and on. These obligations also include paying attention to the reality of women's lives as they are now. This reality includes women's efforts to control their fertility and their need to be able to resort to abortion when other methods fail.

When women choose abortion they do so responsibly and in light of all of their individual circumstances. We must recognize these as moral decisions, and, as such, ones that women must be allowed to make as autonomous human beings. It is degrading to women and a denial of their equal status for a government to take decision making about one of the most significant elements of a woman's life out of their hands and give it to others. This is precisely what is being done through Bill C-43.

Ms. Gigantes: Abortion as an issue of quality health care.

Another value to which we, as a society, have attached primary importance is the provision of accessible, quality health care. Section 3 of the Canada Health Act reads:

It is hereby declared that the primary objective of Canadian health care is to protect, promote and restore

[Traduction]

avoir des enfants, pour éviter de recruter des femmes qui annonceront un peu plus tard qu'elles sont enceintes. Des études américaines indiquent aussi que la présence d'enfants d'âge scolaire augmente les risques qu'une femme soit mise à pied ou renvoyée.

Le Conseil fait aussi le constat suivant:

... les mères de famille sont surchargées et doivent restreindre leur activité rémunérée en grande partie parce qu'elles ont peu d'aide de la part de leur conjoint. De nombreuses études ont confirmé que l'activité des épouses à l'extérieur du foyer n'avait que très peu d'incidence sur la quantité de travail ménager que font leurs maris. Les maris dont les femmes occupent un emploi à plein temps accordent en moyenne moins de 15 minutes supplémentaires par jour aux travaux ménagers et aux soins à prodiguer aux enfants.

Prenant en considération tous ces facteurs, le Conseil en arrive à la conclusion suivante:

Il est étonnant, compte tenu de ce que la maternité coûte à la plupart des femmes, qu'un si grand nombre d'entre elles continuent à mettre des enfants au monde. Mais on entrevoit déjà qu'un nombre croissant de femmes refuseront la maternité si la société ne fournit pas un soutien raisonnable aux mères.

Nous devons prendre des mesures pour éviter aux femmes d'être dans des situations où elles doivent prendre une décision au sujet de l'avortement. Nous devons mettre un terme aux agressions sexuelles et à la discrimination fondée sur le sexe, y compris la grossesse. Nous devons faire l'éducation sexuelle de nos jeunes. Nous devons prendre des mesures pour que la maternité ne soit pas assortie d'un prix aussi élevé pour les femmes et qu'elle ne soit pas un obstacle à leur pleine égalité. La liste de nos obligations est encore longue. Nous devons aussi prêter attention à la réalité dans laquelle les femmes vivent actuellement. Cette réalité comprend les efforts que les femmes déploient au chapitre de la contraception ainsi que leur besoin de pouvoir recourir à l'avortement lorsque les autres méthodes échouent.

Quand une femme opte pour l'avortement, elle le fait de façon responsable et compte tenu de sa situation particulière. Nous devons reconnaître que c'est là une décision morale et, partant, une décision que la femme doit pouvoir prendre à titre d'être humain autonome. En retirant à la femme le droit de prendre une décision au sujet de l'un des aspects les plus importants de sa vie et en confiant cette tâche à d'autres, un gouvernement dégraderait les femmes et refuserait de les reconnaître comme des êtres égaux. C'est précisément ce que fait le projet de loi C-43.

Mme Gigantès: L'avortement comme élément de services de qualité en matière de santé.

Une autre valeur à laquelle, en tant que société, nous attachons une importance primordiale est la prestation de soins accessibles et de qualité. L'article 3 de la Loi canadienne sur la santé stipule:

La politique canadienne de la santé a pour premier objectif de protéger, de favoriser et d'améliorer le bien-

[Text]

the physical and mental well-being of residents of Canada and to facilitate reasonable access to health services without financial or other barriers.

Furthermore, the provinces, which have responsibility for the delivery of health care services, must satisfy criteria set out by the act, including that of accessibility.

We regard Bill C-43 as a contradiction to the principles of accessible, quality health care and a major impediment to our government's ability to provide such health care.

The Supreme Court struck down the old abortion law in January 1988. As a result of that decision, abortion is currently being regulated by society as a medical matter. In our view this is the proper perspective to take on this issue.

Soyons précises: En éliminant l'avortement du Code criminel, les femmes n'avaient plus à s'adresser à des «avorteurs de ruelles». L'avortement n'étant plus considéré comme un crime, les femmes qui voulaient se faire avorter pouvaient tirer parti du réseau de sécurité que constituent les lois et les règlements provinciaux ainsi que les normes et codes professionnels régissant toute autre intervention médicale. En fait, le Code criminel continue à s'appliquer à l'avortement de la même manière qu'il s'applique à d'autres cas où des soins de santé sont dispensés d'une manière négligente et criminelle.

Bill C-43 seeks to make abortion unique in the provision of health care: If the bill is successful, abortion will be the only medical procedure identified in the Criminal Code for which health care providers and their patients can be prosecuted and jailed merely for performing the procedure.

We object to the negative statement we see the bill making to women who face the abortion decision, and we decry the inherent threat to health care providers and to our ability to supply accessible, quality health care.

Impact of the bill on a fragile system of service delivery:

When the previous abortion law was struck down, a number of significant barriers to the provision of abortion services went with it. Since that time, it has been possible to work on measures to build a better and more equitable system of service delivery.

Nonetheless, the system now in place in Ontario, which is as good as any in Canada, is still very fragile and vulnerable. Bill C-43 is already demonstrating its potential to reverse the building process and threatens to put us into a crisis in service delivery.

Even before the bill has completed the legislative process, we have seen a significant drop in the number of physicians willing to perform the abortion procedure. In some areas of Ontario, this has meant that there is virtually no access to abortion services.

Bill C-43 was passed by Parliament at the end of May; by early September the media were already reporting that as many as 50 abortion providers across the country had stopped doing the procedure. In October, it was revealed that 275 doctors had told the Society of Obstetricians and Gynaecologists

[Traduction]

être physique et mental des habitants du Canada et de faciliter un accès satisfaisant aux services de santé, sans obstacles d'ordre financier ou autre.

Les provinces, qui fournissent les services de santé, doivent satisfaire aux critères de la loi, dont celui de l'accessibilité.

Nous considérons que le projet de loi C-43 est incompatible avec les principes de l'accessibilité et de la qualité des soins, et qu'il nuit sérieusement à la capacité de notre gouvernement de fournir de tels soins.

La Cour suprême a invalidé l'ancienne loi sur l'avortement en janvier 1988. Par suite de cette décision, la société considère l'avortement comme une question médicale. À notre avis, c'est de cette façon qu'il faut l'envisager.

Let's be specific: by taking abortion out of the Criminal Code, women no longer had to go to "back-street butchers". Since abortion was no longer considered a crime, women who wanted an abortion could take advantage of the safety net made up of provincial acts and regulations, as well as the professional standards and codes of ethics that govern any type of medical intervention. In fact, the Criminal Code still applies to abortion in the same way as it applies to other cases where health care was provided in a negligent or criminal manner.

Le projet de loi C-43 vise à singulariser l'avortement dans la prestation des soins de santé: s'il est adopté, l'avortement constituera le seul acte médical dont la simple exécution, en vertu du Code criminel, pourra entraîner, aussi bien pour le dispensateur du service que pour la patiente, des poursuites et des peines de prison.

Nous désapprouvons le message négatif envoyé aux femmes qui font face à la décision de l'avortement, et nous dénonçons la menace implicite à l'endroit des dispensateurs de soins et celle qui pèse sur notre capacité de fournir des services accessibles et de bonne qualité.

L'incidence du projet de loi sur un système déjà fragile:

Lorsque l'ancienne loi sur l'avortement a été invalidée, plusieurs obstacles de taille à la prestation de services d'avortement ont aussi été levés. Depuis, il a été possible d'élaborer des mesures en vue de bâtir un système plus équitable de prestation.

Néanmoins, le système en place en Ontario, qui est aussi valable que n'importe quel autre au Canada, demeure très fragile et vulnérable. Déjà le projet de loi C-43 nuit au processus d'édification que je viens de mentionner et menace d'instaurer un état de crise dans le système.

Même avant que le projet de loi n'ait franchi toutes les étapes du processus législatif, nous constatons une baisse importante du nombre de médecins disposés à pratiquer un avortement. Dans certaines régions de l'Ontario, cela veut dire qu'il est pratiquement impossible d'obtenir les services en question.

La Chambre des communes a adopté le projet de loi C-43 à la fin de mai; au début de septembre, les médias signalaient déjà qu'une cinquantaine de médecins avaient cessé de pratiquer l'avortement dans l'ensemble du pays. En octobre, on a appris que 275 docteurs avaient signalé à la Société des obsté-

[Text]

that they would stop providing abortions once the bill became law.

In Ontario's north east region, physicians have already withdrawn services from Sault Ste. Marie, with a resulting loss of 18 per cent of services in that area of the province. Service is threatened in two other communities in that region if the bill is passed; combined with the loss of services in Sault Ste. Marie, this would translate into a 70 per cent decrease in services regionally.

In the north west region of Ontario, there are strong indications that physicians will withdraw services in Thunder Bay, where 80 per cent of abortions are provided for the region. Alternate locations will be very difficult for women to access due to geographic distances.

In the central east region, which includes Toronto, one hospital in a small community has lost its services, another hospital has had half of its abortion providers drop out and nine additional hospitals report that abortion services may be reduced or eliminated with implementation of the bill. In the central west region five hospitals have indicated that service will be reduced or eliminated because of the bill.

The freestanding clinics in Toronto report that they already perceive an increase in the number of women coming from outside Metropolitan Toronto. We understand that physicians in many communities are responding to the threat that they perceive in the legislation by referring women to family planning clinics to confirm the pregnancy and arrange a referral. This has resulted in an increased workload for the clinics and a longer, more complicated process for women seeking abortions.

The Canadian Medical Association is recommending that physicians refer women seeking abortions for psychiatric assessments and extensive counselling to protect physicians against potential criminal proceedings. This recommendation, if followed, will result in unnecessary delays and hardship for women and unnecessary costs to the health care system.

The Society of Obstetricians and Gynaecologists has, further, produced a set of guidelines, which suggest that doctors pay considerable attention to medical documentation, including requesting the woman to write down both her reasons for seeking an abortion and her understanding of the consequences if the pregnancy continues. Some hospitals and physicians are currently requiring women to complete a form indicating their psychological instability and the resultant need for an abortion. Such requirements intimidate and embarrass women, particularly those already encountering language or literacy barriers to access.

While we understand the desire of physicians to protect themselves from potential criminal liability, we decry the cause of their anxiety. In the year since Bill C-43 was introduced, no one has demonstrated that this legislation is needed or that it will serve any useful function.

What we do see is that the bill threatens to deny women timely access to the abortion services they want and need. Fur-

[Traduction]

triciens et gynécologues qu'ils cesseraient de pratiquer l'avortement après la sanction du projet de loi.

Dans le nord-est de l'Ontario, les médecins ne font plus d'avortements à Sault-Sainte-Marie, ce qui réduit de 18 p. 100 les services offerts dans cette partie de la province. Si le projet de loi est adopté, les services seront menacés dans deux autres localités de la région, ce qui, ajouté à la perte de Sault-Sainte-Marie, se traduira par une diminution de 70 p. 100 des services à l'échelle régionale.

Dans le nord-ouest de la province, il semble fort probable que les médecins cesseront de fournir les services en question à Thunder Bay, où sont pratiqués 80 p. 100 des avortements de la région. À cause des distances, les femmes auront beaucoup de mal à se procurer des services ailleurs.

Dans le centre-est, qui englobe Toronto, un hôpital d'une petite localité n'offre plus de services, un autre a vu la moitié des médecins pratiquant l'avortement cesser de le faire, tandis que neuf autres hôpitaux ont signalé que les services d'avortement seraient réduits ou éliminés à cause du projet de loi. Dans la région du centre-ouest, cinq hôpitaux ont indiqué que les services seraient réduits ou éliminés en raison du projet de loi.

Les cliniques autonomes de Toronto signalent qu'il y a déjà augmentation du nombre de femmes qui viennent de l'extérieur du grand Toronto. Nous croyons savoir que, dans de nombreuses localités, les médecins réagissent à la menace qu'ils perçoivent dans la mesure législative en mettant les femmes en rapport avec des cliniques de planification familiale pour qu'elles se fassent confirmer la grossesse et diriger à l'endroit approprié. Résultat: les cliniques ont une charge de travail plus lourde et les femmes doivent se soumettre à un processus plus long et plus compliqué pour obtenir un avortement.

L'Association médicale canadienne recommande à ses médecins, afin de les protéger d'éventuelles poursuites criminelles, de diriger les femmes qui demandent un avortement à des services d'évaluation psychiatrique de counselling. Si elle est suivie, cette recommandation causera des retards inutiles et des épreuves supplémentaires pour les femmes, tout en entraînant des dépenses inutiles pour le système de soins de santé.

Par ailleurs, la Société des obstétriciens et gynécologues a produit des lignes directrices qui engagent les médecins à prêter énormément d'attention à la documentation médicale, et notamment à demander à une femme qu'elle écrive les motifs de sa demande d'avortement et la façon dont elle envisage les conséquences d'une continuation de la grossesse. À l'heure actuelle, certains hôpitaux et médecins demandent aux femmes de décrire sur une formule leur instabilité psychologique et la nécessité pour elles d'obtenir un avortement. De telles exigences intimident et embarrassent les femmes, en particulier celles qui sont désavantagées sur le plan linguistique.

Nous comprenons certes que les médecins veuillent se protéger de poursuites au criminel, mais nous dénonçons la cause de leur anxiété. Au cours de l'année qui s'est écoulée depuis la présentation du projet de loi C-43, personne n'a pu démontrer que celui-ci est nécessaire ou qu'il aura une quelconque utilité.

Par contre, nous pouvons constater que le projet de loi menace de ralentir l'accès aux services d'avortement que les

[Text]

thermore, we know that delay increases the risk to women's health if and when they do find someone willing to perform the procedure. We cannot claim to be providing "accessible" quality health care when we unnecessarily put up psychological and physical barriers to medical services.

While some of the responses by physicians and organized medical groups were made before the Attorney General of Canada issued her statement to the medical profession outlining her interpretation of the bill, we have not seen any indication since that time that doctors have been reassured by her statement or by her meetings with them. Indeed, we note that the two major medical associations we have referred to have appeared before this committee to affirm their continued opposition to this bill.

Harassment:

The majority of the population does not support putting abortion back into the Criminal Code, a point we think is important for all decision makers in the public sphere to remember. We draw your attention to the latest Environics poll, released by the Canadian Abortion Rights Action League in December, which showed that two-thirds, 66 per cent, of the Canadian public opposes the Government of Canada's attempt to recriminalize abortion.

However, among the small percentage of the population that opposes abortion under any circumstances, there remains an even smaller number who are engaged in a campaign of harassment in their attempts to stop abortions being performed. These people have been escalating their tactics against local hospitals, clinics, individual physicians who perform abortions and their families, and women or couples who are seeking abortion services.

Demonstrating against individual doctors has gone on in some communities for years, and it has spread to Ottawa in recent months. Last July, following an anti-abortion conference in the city, anti-abortion protesters demonstrated not only in front of doctors' offices, but also outside their homes. They took up five-day "vigils" outside two doctors' homes, from 10 a.m. to 10 p.m.

The stated intention of the protesters was to intimidate the doctors into stopping performing abortions. Members of this group paraded in front of the doctors' houses with large signs carrying pictures of mutilated fetuses and called the doctors murderers.

During the summer, the Canadian Abortion Rights Action League, CARAL, wrote letters of support to 13 doctors in Ottawa, London, St. Catharines, Cambridge, Guelph and Niagara Falls, all of whom were identified as having been harassed for providing abortion services.

Two doctors, Morgentaler and Assad, have obtained civil injunctions, at a cost to each of many thousands of dollars, in order to keep anti-abortion protesters a certain distance away from their property. Dr. Assad, who lived in Cambridge until he gave up and moved to the U.S., had endured picketing of his office since 1987 and had lost patients and staff as a result.

[Traduction]

femmes veulent et dont elles ont besoin. En outre, nous savons que le retard rend l'avortement plus risqué si la femme réussit malgré tout à trouver quelqu'un qui est prêt à le pratiquer. Nous ne pouvons prétendre fournir des soins de qualité et «accessibles» lorsque nous dressons des obstacles physiques et psychologiques inutiles sur la voie des services médicaux.

Certaines réactions de médecins et de groupes médicaux organisés avaient été rendues publiques avant que le procureur général du Canada ne produise sa déclaration décrivant à la profession médicale son interprétation du projet de loi, mais nous n'avons constaté depuis aucune indication que cette déclaration ou les réunions que le Procureur général a tenues avec les médecins avaient rassuré ces derniers. De fait, nous constatons plutôt que les deux principales associations médicales sont venues déclarer devant ce comité qu'elles continuent à s'opposer au projet de loi.

Le harcèlement:

La majorité des gens ne veulent pas que l'avortement soit recriminalisé, ce qui à notre avis est un point très important pour tous les décideurs du secteur public. Nous attirons votre attention sur le dernier sondage d'Environics, publié en décembre par l'Association canadienne pour le droit à l'avortement, qui a révélé que les deux tiers des Canadiens s'opposent à la tentative de recriminalisation de l'avortement par le gouvernement du Canada.

Toutefois, parmi la petite proportion de ceux qui s'opposent à l'avortement dans toutes les circonstances, un groupe encore plus restreint mène des campagnes de harcèlement afin d'empêcher les avortements. Ces gens ont intensifié leurs tactiques à l'encontre des hôpitaux, des cliniques et des médecins qui pratiquent des avortements, des familles de ces médecins ainsi que des femmes ou des couples qui cherchent à obtenir des services d'avortement.

Dans certaines localités, les manifestations contre certains médecins ont cours depuis des années, et la pratique s'est étendue à Ottawa au cours des derniers mois. En juillet dernier, à la suite d'une conférence anti-avortement tenue dans la ville, les manifestants sont allés protester non seulement devant des bureaux de médecins, mais également à l'extérieur de leur domicile. Ils ont effectué des «vigiles» de cinq jours devant les résidences de deux docteurs, de 10 h à 22 h.

Les protestataires ont indiqué qu'ils voulaient intimider les médecins pour qu'ils cessent de pratiquer des avortements. Ils ont brandi des pancartes où étaient apposées des photos de fœtus mutilés, en traitant les médecins de meurtriers.

Au cours de l'été, l'Association canadienne pour le droit à l'avortement a envoyé des lettres d'appui à 13 médecins d'Ottawa, de London, de St. Catharines, de Cambridge, de Guelph et de Niagara Falls, qui avaient tous fait l'objet de harcèlement pour avoir pratiqué des avortements.

Deux médecins, les docteurs Morgentaler et Assad, ont obtenu au coût de milliers de dollars dans chaque cas des injonctions civiles enjoignant les protestataires de se tenir à une certaine distance de leur propriété. Le Dr Assad, qui habitait Cambridge jusqu'à ce qu'il abandonne et déménage aux États-Unis, avait subi un piquetage devant son bureau depuis

[Text]

The demonstrators regularly carried large placards that proclaimed, "Dr. Assad stop killing unborn babies".

In an Ontario community that currently relies on one physician for the provision of abortion services, a number of other doctors had indicated willingness to be trained to do the procedure but subsequently withdrew their names. There were reports that both they and their families had been harassed: They had been called murderers, their children had been followed home from school and their patients had been "pamphleted".

Ms. Swarbrick: Freestanding abortion clinics have been focal points for anti-abortion activity for years. After Dr. Morgentaler obtained his injunction, the Scott Clinic in Toronto became the major centre for attention. Anti-abortion protesters are reported to have engaged in the following behaviours at the four Toronto clinics:

- grabbing and manhandling patients;
- screaming at the women: "You'll die in there", "You'll never be able to have another baby", "You'll get AIDS in there";
- taking photographs of the women and their families as they arrive;
- wearing simulated blood on their clothes;
- telling patients that the clinic is closed and taking them to a nearby office where they show them anti-abortion videos;
- chaining themselves to clinic property, both inside and outside the buildings;
- throwing bricks or rocks through windows;
- spray painting the fronts of clinic buildings.

All of this takes place within earshot of patients and the medical workers inside the clinics who are in pre-op, the operating room or post-op. The resulting anxiety jeopardizes their health and/or recovery.

Abortion service providers have noted that the pattern of harassment reveals a tendency to target racial minority or newly immigrated women, who are perceived to be, and often are, more vulnerable because of a lack of English language skills and/or their cultural orientation.

Clinic staff have been followed, have received death threats and are regularly vilified in public. Even facilities that only do abortion counselling and referral are harassed. There have been at least half a dozen demonstrations this year in front of the Regional Women's Health Centre in Toronto, encompassing anywhere from five to 50 people.

We have provided some detail on these activities because we believe that Bill C-43 lends moral support to them by depicting abortion as a criminal matter. It also opens up new avenues of harassment through possible use of the legal system.

[Traduction]

1987 et avait perdu en conséquence des patients et du personnel. Les manifestants brandissaient régulièrement de grandes pancartes où étaient inscrits les mots: «Dr Assad cessez de tuer les bébés à naître».

Dans une localité de l'Ontario qui compte actuellement sur les services d'un seul médecin pour les avortements, un certain nombre d'autres médecins s'étaient montrés disposés à recevoir la formation nécessaire, mais ont par la suite demandé que leur nom soit effacé. Eux et leur famille auraient fait l'objet de harcèlement: d'après certains rapports, on les a traités de meurtriers, on a suivi leurs enfants de l'école à la maison et leurs patients ont reçu des «pamphlets».

Mme Swarbrick: Les cliniques autonomes d'avortement sont le point de mire des activités anti-avortement depuis des années. Après que le Dr Morgentaler a obtenu son injonction, la clinique Scott, de Toronto, est devenue le principal centre d'attention. On a signalé que les protestataires avaient eu les comportements suivants aux quatre cliniques de Toronto:

- agripper et malmenier des patients;
- crier à l'intention des femmes: «Vous allez mourir là-dedans», «Vous ne pourrez plus avoir de bébés», «Vous allez attraper le SIDA»;
- prendre des photos des femmes et de leur famille au moment de leur arrivée;
- mettre de fausses taches de sang sur leurs vêtements;
- dire aux patients que la clinique est fermée et les amener non loin dans un bureau pour leur montrer des vidéocassettes décrivant l'avortement;
- s'enchaîner aux installations matérielles de la clinique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur;
- lancer des briques ou des pierres à travers les fenêtres;
- pulvériser de la peinture sur la façade des cliniques.

Tout cela se déroule à portée de voix des patients et du personnel de la clinique, et pendant que des femmes se préparent à subir l'intervention, la subissent ou viennent de la subir. L'anxiété ainsi créée met en péril leur santé ou leur rétablissement.

Les dispensateurs des services d'avortement ont remarqué que les manifestants ont tendance à s'en prendre davantage aux groupes raciaux minoritaires ou aux femmes nouvellement immigrées, qu'ils perçoivent comme étant plus vulnérables—et qui le sont souvent—à cause de leur difficulté avec la langue anglaise ou de leur orientation culturelle.

Des employés des cliniques sont suivis, reçoivent des menaces de mort et sont régulièrement pris à parti en public. Même les endroits où l'on n'offre que des services d'orientation et d'aiguillage font l'objet de harcèlement. Il y a eu cette année au moins une demi-douzaine de manifestations devant le Centre régional pour la santé des femmes à Toronto, le nombre de manifestants variant de cinq à cinquante personnes.

Nous avons énuméré toutes ces activités parce que nous croyons que le projet de loi C-43 leur apporte un soutien moral en dépeignant l'avortement comme un acte criminel. Il ouvre également de nouvelles avenues au harcèlement grâce au recours possible à l'appareil judiciaire.

[Text]

Whatever the probability of doctors being convicted under this bill, should it become law, the mere threat of prosecution is more than physicians are willing, or should have to tolerate. Doctors can incur significant legal costs, as well as sustain damage to their professional and personal lives, simply by being charged. You can be sure that even if police do not lay charges, third parties, such as those discussed above, will attempt to do so.

Harassment, and fear of harassment, are already preventing some women from seeking or obtaining abortion services. It is unconscionable to further burden women with the stigma of criminalization.

Ms. Gigantes: The broader public welfare issues:

We must recognize that it is not in society's best interests to force women to bring unwanted children into the world. Apart from the significant costs to women of doing so, there are additional social costs that are borne by all of us, but principally children.

First, we know from the experience of other countries that restricting access to abortion does not eliminate the practice, it merely makes it dangerous. Where a woman's access to safe, medical abortions is impeded, she may well turn to an illegal, non-medical and unsafe abortionist.

Furthermore, studies show that a woman's psychological health is endangered if she is refused an abortion. Research also indicates that children born from an unwanted pregnancy are more likely than others their age to exhibit social and psychological problems.

Every child should be a wanted child; when they are not, we all suffer.

In conclusion, the government of Ontario is seeking to ensure that abortion procedures are provided in a sensitive and timely fashion and that services are reasonably accessible. We have already committed ourselves to a number of measures towards this end, including, first, the speeding up of the licensing of free-standing clinics so that they will be fully funded by the Ministry of Health, and women will no longer pay any fees for abortions done in these facilities.

Secondly, extending our Northern Health Travel Grants Program to cover women from northern communities who seek abortions from general practitioners at the freestanding clinics in Toronto.

Thirdly, consulting with women's groups, provider groups and community groups to find new ways of improving access, including recruitment and training of physicians to provide abortion services.

Fourthly, making it clear that, while with respect to the fundamental freedoms of the people of Ontario, illegal conduct which infringes or interferes with the decision to undergo an abortion is contrary to public policy.

[Traduction]

Peu importe la probabilité que des médecins soient reconnus coupables en vertu de ce texte de loi, la simple menace de poursuites dépasse ce que les médecins sont prêts à tolérer, ou devraient avoir à tolérer. En effet, une simple accusation peut leur occasionner d'importants frais juridiques et porter atteinte à leur activité professionnelle et à leur vie personnelle. Vous pouvez être certain que même si la police ne porte pas d'accusations, des tierces parties comme celles que nous avons mentionnées chercheront à le faire.

Le harcèlement et la crainte du harcèlement empêchent déjà certaines femmes de demander ou d'obtenir des services d'avortement. Il est déraisonnable d'ajouter au fardeau des femmes les stigmates de la criminalisation.

Mme Gigantès: Les grands enjeux du bien-être public:

Nous devons reconnaître qu'il n'est pas dans le meilleur intérêt de la société de forcer les femmes à mettre au monde des enfants dont elles ne veulent pas. En plus des coûts importants qui en découlent pour elles, il en résulte des coûts sociaux additionnels pour le reste de la société, mais en particulier pour les enfants eux-mêmes.

Tout d'abord, l'expérience d'autres pays démontre que restreindre l'accès à l'avortement n'élimine pas la pratique; il ne fait que la rendre plus dangereuse. Lorsqu'une femme ne peut obtenir un avortement thérapeutique dans des conditions sécuritaires, elle peut fort bien recourir à un avorteur qui opère dans l'illégalité et de façon non sécuritaire.

En outre, des études font ressortir que la femme se voyant refuser un avortement peut en subir des effets préjudiciables sur le plan psychologique. Des recherches révèlent par ailleurs que les enfants nés par suite de grossesses non désirées sont plus susceptibles que les autres du même âge d'éprouver des problèmes sociaux et psychologiques.

Chaque enfant devrait être un enfant désiré; lorsque ce n'est pas le cas, nous en sortons tous perdants.

En conclusion, le gouvernement de l'Ontario cherche à faire en sorte que des services d'avortement soient raisonnablement accessibles et que leur prestation s'effectue de façon sensible et sans délai inutile. Nous nous employons déjà à concrétiser des mesures à cette fin, premièrement en accélérant l'octroi de permis aux cliniques autonomes pour leur permettre d'obtenir le plein financement du ministère de la Santé et afin que les femmes n'aient plus à assumer le moindre coût pour les avortements qui y sont pratiqués.

Deuxièmement, nous élargissons la portée de notre Programme de subventions pour frais de transport à des fins médicales dans le Nord afin d'en faire bénéficier les résidentes du Nord qui se font avorter par des omnipraticiens des cliniques autonomes de Toronto.

Troisièmement, nous consultons des groupes de femmes, des groupes de dispensateurs et des groupes communautaires afin d'élargir l'accès aux services en question, entre autres grâce au recrutement et à la formation de médecins.

Quatrièmement, nous disons clairement que, compte tenu des libertés fondamentales des citoyens de l'Ontario, les conduites illégales qui font obstacle à une décision de subir un avortement sont contraires à l'ordre public.

[Text]

We see Bill C-43 as a significant impediment to our efforts at the provincial level. Furthermore, we must actively oppose a bill that could put women in jail for making a decision about their lives and physicians in jail for helping them.

We urge you to reject Bill C-43. It is not in the interest of a progressive and just Canadian society and it sets back women's progress towards full equality.

We would be pleased to answer any questions that you have.

Senator Fairbairn: Thank you both for coming. Very often over the years issues and legislation that has a real impact on provincial interests as well have come before this committee. We often seek presentations or views from the provinces, but almost never do we get a response. I am pleased that you could come tonight.

In our discussions on this bill one of the claims initially by the minister was that Bill C-43 in essence guaranteed accessibility across the country. This has been a matter of considerable dispute from a great many witnesses who have appeared before us. The question that constantly arises if one is looking at the legislation at all is: Is it possible to use the national health act to regulate in some way or to ensure accessibility throughout the country in all the provinces? I would be interested to have your thoughts on the viability of that process.

Ms. Gigantes: The national health act states that we should be providing medical services on an accessible basis. Our direct experience during the period that Bill C-43 has been in public debate and since its passage has appeared imminent has been that accessibility has been undermined in the province that we know best.

There is no way of having accessible abortion service without doctors willing to provide that service. We have overwhelming evidence in Ontario that Bill C-43, quite the reverse from the minister's claim, is making doctors uncomfortable. The statement that she has made has made us take heart about what decision may ultimately be made about this bill. It has been that she would not proclaim it unless doctors felt comfortable with it, thus recognizing that if doctors feel uncomfortable we have a problem. We are here to say that doctors in Ontario have shown us that they are uncomfortable. They have warned us that they will feel a great deal more uncomfortable if the bill passes. We look upon this as a direct threat to the accessibility to service in our province.

Ms. Swarbrick: I should like to expand on that as well. In fact, there are already all kinds of regulatory ways to regulate medical practices, all the way from the Criminal Code, which provides for criminal negligence where that is the issue, to the kinds of standards that are set by the professional codes and standards of practice; to the provincial legislation that governs the provision of health services. We should like to suggest to you that surely the standards that exist in those various areas governing things as sensitive as brain surgery should be sufficient to govern the area of the provision of abortion services, which is a simple medical procedure.

[Traduction]

Nous considérons que le projet de loi C-43 compromet sérieusement nos efforts à l'échelon provincial. En outre, nous devons lutter activement contre un projet de loi qui aurait pour effet de faire emprisonner des femmes à cause d'une décision concernant leur propre vie, ainsi que des médecins qui les auraient aidées à concrétiser cette décision.

Nous vous exhortons à rejeter le projet de loi C-43. Il n'est pas dans l'intérêt d'une société canadienne progressive et juste, et il entrave le cheminement des femmes vers la pleine égalité.

Nous répondrons avec plaisir à toutes vos questions.

La sénatrice Fairbairn: Je vous remercie d'être ici. Au fil des ans, notre comité a très souvent examiné des dossiers et des textes de loi dont les répercussions s'étendaient aux intérêts provinciaux. Nous demandons souvent des mémoires ou des opinions aux provinces, mais nous n'obtenons à peu près jamais de réponse. Je me réjouis de votre présence ici ce soir.

Dans le cadre de nos discussions antérieures, la Ministre a affirmé que, essentiellement, le projet de loi C-43 garantissait l'accessibilité dans l'ensemble du pays. Ce point de vue a suscité énormément de controverse parmi un grand nombre de témoins. La question qui vient constamment à l'esprit lorsqu'on prend la peine d'examiner ce projet de loi est la suivante: est-il possible d'utiliser la loi nationale sur la santé pour réglementer d'une façon quelconque ou pour assurer l'accessibilité dans l'ensemble du pays, dans toutes les provinces? J'aimerais obtenir votre point de vue à ce sujet.

Mme Gigantès: La loi nationale sur la santé stipule que nous devrions offrir des services médicaux qui soient accessibles. Notre expérience directe de la période pendant laquelle le projet de loi C-43 a fait l'objet d'un débat public, et depuis que son adoption semble imminente, est que l'accessibilité a été amoindrie dans la province que nous connaissons le mieux.

Si les médecins ne sont pas prêts à fournir des services d'avortement, l'accessibilité disparaît tout simplement. Il ressort très clairement en Ontario que le projet de loi C-43, contrairement à ce qu'affirme la Ministre, met les médecins mal à l'aise. La déclaration qu'elle a faite nous donne toutefois des encouragements quant à la décision finale. Elle a dit qu'elle ne promulguerait pas la loi à moins que les médecins soient à l'aise, ce qui revient à reconnaître qu'il y a un problème si les médecins ne le sont pas. Nous sommes ici pour dire que les médecins de l'Ontario nous ont manifesté qu'ils ne sont pas à l'aise. Ils nous ont indiqué qu'ils seront encore beaucoup moins à l'aise si le projet de loi est adopté. Nous considérons qu'il s'agit là d'une menace directe à l'accessibilité du service dans notre province.

Mme Swarbrick: J'aimerais ajouter quelque chose à ce sujet. Il existe déjà toutes sortes de réglementations qui régissent la pratique médicale, depuis le Code criminel, qui pourvoit à la négligence criminelle, en passant par les normes établies dans les codes professionnels et les normes de pratique, jusqu'aux dispositions législatives provinciales qui régissent la prestation des services de santé. De toute évidence, les normes qui régissent ces différents secteurs, notamment des interventions aussi délicates que la chirurgie du cerveau, devraient permettre de régir également les services d'avortement, qui constituent une intervention thérapeutique simple.

[Text]

Senator Spivak: I have a supplementary question. One of the suggestions made here by the Society of Gynaecologists and Obstetricians was that, if the bill did not proceed and the provinces did not begin to provide more resources was to use the Canada Health Act and the federal government's spending power could be used, as it has in the past, to pressure the provinces. What is your view of that? The example that they had in mind was the extra billing issue. From your perspective as a member of the government of the most populous province in Canada, how do you view such a move and what are your thoughts on it?

Ms. Gigantes: You are talking about the attempt to use a monetary incentive to increase service levels across Canada. Our experience in Ontario has been that it is not a monetary question with doctors. Doctors are not providing service because they are not getting paid for providing service, but because they have been forced, through legislative regimes that frighten them and leave them exposed to prosecutions that threaten their professional status within their communities and make them feel vulnerable in regard to their families and the security of their homes. They are unwilling to accept a situation where that appears likely to increase.

Senator Spivak: But my question was not directed to a situation under which you would have this present bill. My question was directed to the claim that if this bill does not pass the provinces will step in. There will be no way of providing the resources. It goes back to the previous statement that Senator Fairbairn made, the claim that this bill would increase accessibility. Therefore, if the bill does not go through you do not have accessibility. How will you coerce the provinces to provide resources for access? The suggestion was made that this could be done by using the government's spending power.

Ms. Gigantes: Suppose we wished to double access to service in Ontario. We simply cannot do that when doctors are not willing to provide service. As a health minister I cannot provide abortion service. I have to try to provide a situation legislatively, socially and politically in which doctors are willing to provide the service.

Ms. Swarbrick: There are a couple of other falsities on which some of what you have suggested can be based.

The first is the suggestion that has been made that if there is no federal law like Bill C-43—that is, criminal law—that somehow the provinces will step in in a way that will impede access. We have already had the Supreme Court stating that the provinces cannot step in and do that with regard to criminalization.

There is also a fallacy that we all inherently pick up quickly; that somehow if Bill C-43 exists there will then be some kind of equality across the country. That is fallacious too, because in terms of how the bill is placed, how charges are being laid, how the court system and Attorney General of each province deals with charges, how the court system disposes of them and how the health ministries within each province deal with things, there will still not be a guarantee of equality. Certainly

[Traduction]

Le sénateur Spivak: J'ai une question supplémentaire. La Société des obstétriciens et gynécologues nous a fait valoir, entre autres, que si le projet de loi n'était pas adopté et que les provinces ne commençaient pas à fournir plus de ressources, la Loi canadienne sur la santé et le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral pourraient servir, comme par le passé, à exercer des pressions sur les provinces. Qu'en pensez-vous? Ils avaient choisi comme exemple à cet égard la question des honoraires médicaux supplémentaires. En tant que membre du gouvernement de la province la plus peuplée du Canada, quel est votre point de vue à ce sujet?

Mme Gigantes: Vous parlez de la possibilité d'utiliser un stimulant financier pour accroître les services dans l'ensemble du Canada. Notre expérience, en Ontario, est qu'il ne s'agit pas d'une question financière dans le cas des médecins. Ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas payés que les médecins ne veulent pas fournir le service, mais parce que quelque chose leur est imposé par des régimes législatifs qui leur font peur et qui les exposent à des poursuites, qui menacent leur situation professionnelle au sein de la collectivité tout en provoquant chez eux un sentiment de vulnérabilité pour ce qui est de leur famille et de la sécurité de leur foyer. Ils ne sont pas prêts à accepter une situation propre à accentuer cet état de choses.

Le sénateur Spivak: Mais ma question ne portait pas sur une situation où ce texte de loi serait en vigueur. Elle avait trait plutôt à la déclaration selon laquelle ce sont les provinces qui agiront si ce projet de loi ne passe pas. Il ne sera pas possible de fournir les ressources. Nous revenons à ce qu'a dit le sénateur Fairbairn, au sujet de l'accessibilité accrue découlant du projet de loi. Il s'ensuit que si le projet de loi n'est pas adopté, vous n'avez pas d'accessibilité. Comment allez-vous forcer les provinces à fournir les ressources nécessaires pour assurer l'accès? On a mentionné que le recours au pouvoir de dépenser du gouvernement pourrait constituer un moyen d'y parvenir.

Mme Gigantes: Supposons que nous voulions multiplier par deux l'accès aux services en Ontario. Ce serait tout simplement impossible si les docteurs ne sont pas disposés à fournir ces services. En tant que ministre de la Santé, je ne peux pas fournir des services d'avortement. Je dois essayer de créer une situation sur les plans législatif, social et politique dans laquelle les médecins seront disposés à fournir le service.

Mme Swarbrick: Un certain nombre d'autres erreurs peuvent être à l'origine d'éléments que vous avez invoqués.

La première est l'idée que s'il n'existe pas de mesure législative fédérale comme le projet de loi C-43—c'est-à-dire un élément de droit criminel—, d'une certaine façon les provinces en profiteront pour empêcher l'accès. Mais la Cour suprême a déjà indiqué que les provinces ne peuvent prendre de telles mesures en ce qui a trait à la criminalisation.

Une autre erreur consiste à penser que nous emboîterons tous rapidement le pas; que, si le projet de loi C-43 est adopté, une certaine égalité s'établira dans tout le pays. Cela est faux également, parce que, compte tenu de la façon dont le projet de loi se présente, dont les accusations sont portées, dont l'appareil judiciaire et le procureur général de chaque province s'occupent des accusations, dont les tribunaux en disposent et dont les ministères de la Santé de chaque province font les cho-

[Text]

if this bill passes there will be a guaranteed impediment anywhere and everywhere.

Senator Spivak: I will continue this later.

Senator Fairburn: I will be brief because I know that many others want to ask questions.

In terms of the presentation that we heard from the obstetricians and gynaecologists, since their first survey they have done a follow-up survey covering the last six months. The withdrawal level had increased by 14 per cent. That is probably reflective of some of the comments that you were making in terms of some of the recent regional indications in Ontario of withdrawal of doctor services.

Ms. Gigantes: Yes. We look upon them as the same symptoms, that is right.

Senator Neiman: Thank you very much for appearing today. You have given us a clear message. As a resident of Ontario, I am delighted with the initiatives that you are taking in this field. I should like to think also that your appearance here might be a signal to some of our other ministers in other provinces that we should like to hear from them. Obviously there is a great variation from province to province. This is why Senator Spivak is putting some questions to you about how we could have some kind of uniformity. I have always felt that Quebec has been the most progressive province in this field. Your province is obviously going to be equally as progressive. I will not get into comparisons, but I would encourage you to keep improving in this area.

We have heard some disturbing testimony today about the variations in the provisions of service. For instance, we have heard from the Family Planning group about very interesting and progressive initiatives in Manitoba, whereas in the next province to the west the government has chosen to fund some anti-abortion groups rather than deal with family planning as a health problem. You can see that across the country there is a wide variation in the various provinces.

We accept the problem of threats to doctors, which is very real. However, we also accept the fact that because we have had no legislation for the last three years, the harassment continues in any case.

I can understand why certain doctors will choose not to put up with harassment any longer and will withdraw their services. We would like to try and get at least the beginning of some kind of uniform treatment across Canada. We have been thinking of using the federal health act through the spending powers. If the federal government could say, "We are allocating X percentage of the funds that we transfer to each province for health matters to the provision of family planning services generally," I do not care how you put it, "and depending on the extent of the services, we will give them the full amount of that money or we will hold it back if we feel that they are not providing the same services in this province that another province is providing." That is what we are trying to get at, was to try through money or bribery, if you will—

[Traduction]

ses, il n'y aura pas encore de garantie d'égalité. Ce qui est certain, c'est que si ce projet de loi est adopté, il y aura partout des obstacles.

Le sénateur Spivak: Je poursuivrai à ce sujet plus tard.

La sénatrice Fairbairn: Je ne parlerai pas longtemps, car je sais qu'il y a beaucoup d'autres questions.

Les obstétriciens et gynécologues nous ont indiqué que, depuis leur premier sondage, ils ont effectué un suivi couvrant les six derniers mois. Il en ressort que les retraits ont augmenté de 14 p. 100. Cela confirme sans doute les commentaires que vous faisiez plutôt sur le retrait de services médicaux dans les régions de l'Ontario.

Mme Gigantès: Oui. Nous considérons qu'il s'agit des mêmes symptômes, en effet.

Le sénateur Neiman: Merci beaucoup de votre témoignage. Vous nous avez transmis un message clair. En tant que résident de l'Ontario, je me réjouis des initiatives que vous prenez dans ce domaine. J'aimerais croire également que votre comparution enverra à certains ministres d'autres provinces le message que nous serions heureux de les entendre. Il est évident qu'il existe des écarts appréciables d'une province à l'autre. C'est pourquoi le sénateur Spivak vous interroge afin de savoir comment nous pourrions réaliser une certaine uniformité. J'ai toujours pensé que le Québec était la province la plus progressiste dans ce domaine, et de toute évidence votre province en fera tout autant. Je ne vais pas me lancer dans des comparaisons, mais je vous encourage à continuer de progresser.

Nous avons entendu des témoignages troublants aujourd'hui au sujet des écarts qui existent quant aux services offerts dans les provinces. Ainsi, les représentants du groupe de planification familiale nous ont fait part d'initiatives intéressantes et progressistes au Manitoba, alors que dans la province voisine à l'ouest, le gouvernement a choisi de financer certains groupes anti-avortement plutôt que de relier la planification familiale aux problèmes de la santé. Comme vous pouvez le constater, la situation varie considérablement d'une province à l'autre.

Nous reconnaissons que les menaces dont les médecins font l'objet constituent un problème très réel. Toutefois, nous constatons également conscients qu'en raison de l'absence de loi depuis trois ans, le harcèlement se poursuit de toute manière.

Je puis comprendre que certains médecins abandonnent à cause du harcèlement et qu'ils décident de ne plus offrir de services. Nous aimerions au moins commencer à réaliser une certaine uniformisation des services au Canada. Nous avons pensé utiliser la Loi canadienne sur la santé dans le cadre des pouvoirs de dépenser. Si le gouvernement fédéral pouvait décider d'affecter à l'ensemble des services de planification familiale un pourcentage X des fonds qu'il transfère à chaque province au chapitre des soins de santé, peu importe la formule adoptée, il pourrait, tout dépendant de l'importance des services accordés, verser à une province le plein montant ou en retenir une partie s'il estime que la province n'offre pas le même niveau de services qu'une autre. Voilà l'objectif que nous essayons d'atteindre, que ce soit sous forme de versement de fonds ou par corruption, si vous voulez—

[Text]

Ms. Gigantes: We call it incentives.

Senator Neiman: —to encourage each province to provide clinics and family planning services, not just abortion services but the entire range of services—the counselling services and the support services. Do you think that is feasible? Would that be acceptable to the Government of Ontario at this point? Whatever money you get in transfer payments that may be allocated to health, would you accept that a certain amount should be targeted for the kinds of services that would address this very serious social problem?

Ms. Gigantes: You are suggesting the use of an incentive.

Senator Neiman: Yes.

Ms. Gigantes: An incentive can always be ignored.

Senator Neiman: Right.

Ms. Gigantes: We have had only one experience under the Canada Health Act of an attempt to enforce a national standard, and that had to do with extra billing. In that case the federal government provided a disincentive which seemed to work.

My personal feeling would be that if the federal government were to provide an incentive, governments which did not wish to take up the incentive would simply ignore it. I do not know how much you would have to offer some kinds of governments for them to provide what I would consider modern health services for women so that they could attend to their sexual health and their reproductive health. I do not know how much you would have to offer.

Senator Neiman: Well, help us a bit because we are trying to do this from the federal perspective.

Ms. Gigantes: Let me say this. If it is the desire of the Government of Canada to provide access to safe and legal abortion service and to provide an acceptance by society of the need for progressive and equitable health services for women surrounding their sexual lives and their reproductive lives, then putting abortion into the Criminal Code is not the way to move forward.

Senator Neiman: We accept that. We recognize that argument. I am looking for an alternative. If the federal government could persuade the health department, should it allocate more funds to a voluntary organization such as Planned Parenthood and let every province do whatever it wants to do on its own? Should we simply encourage our government to give grants to voluntary organizations? Is that the way we should go?

Ms. Gigantes: It would certainly be better than nothing.

Senator Neiman: I agree with that, but is that the best way?

Senator Stanbury: I should like to ask a supplementary question, Mr. Chairman. The minister said that doing it through the Criminal Code is not the way to do it. Is doing it through the Canada Health Act the way to do it? In other words, should there be a clear statement of policy by the fed-

[Traduction]

Mme Gigantès: Appelons cela des incitatifs.

Le sénateur Neiman: Afin d'encourager chaque province à ouvrir des cliniques et à fournir des services de planification familiale, pas seulement des services d'avortement mais toute la gamme des services, c'est-à-dire les services d'orientation et de soutien. Croyez-vous que ce soit faisable? Dans l'état actuel des choses, le gouvernement de l'Ontario jugerait-il cela acceptable? Accepterait-il qu'une certaine partie des paiements de transfert destinés à la santé soient affectés au genre de services qui permettraient de s'attaquer à ce très sérieux problème social?

Mme Gigantès: Vous suggérez d'avoir recours à un incitatif.

Le sénateur Neiman: Oui.

Mme Gigantès: Un incitatif peut toujours être ignoré.

Le sénateur Neiman: En effet.

Mme Gigantès: Il n'existe jusqu'à maintenant qu'un cas unique où on ait essayé d'appliquer une norme nationale en vertu de la Loi canadienne sur la santé, et il s'agit du cas de la surfacturation où le gouvernement fédéral avait eu recours à un désincitatif, qui s'était révélé efficace.

Pour ma part j'estime que si le gouvernement fédéral avait recours à ce genre de mesure, les gouvernements provinciaux pourraient toujours choisir de les ignorer. Je me demande combien il faudrait offrir à certains gouvernements pour qu'ils acceptent de fournir aux femmes ce que je considère être des services de santé modernes qui leur permettraient de s'occuper de leur santé sexuelle et de gérer leur fertilité. Je me demande combien il faudrait leur offrir.

Le sénateur Neiman: Nous comptons un peu sur vous pour nous le dire car nous entendons agir dans une perspective fédérale.

Mme Gigantès: Si le gouvernement canadien veut permettre l'accès à des services d'avortement sûrs et légaux et faire en sorte que la société reconnaisse la nécessité de services de santé progressistes et équitables qui permettent aux femmes de gérer leur santé sexuelle et leur fertilité, ce n'est pas en criminalisant l'avortement qu'on y parviendra.

Le sénateur Neiman: Nous reconnaissons le bien-fondé de cet argument. Je cherche une alternative. Si le gouvernement fédéral pouvait persuader le ministère de la Santé, devrait-il verser davantage de fonds à un organisme bénévole comme Planned Parenthood, et laisser à chaque province le soin d'agir comme elle l'entend? Devrions-nous simplement encourager notre gouvernement à verser des subventions aux organisations bénévoles? Est-ce la ligne de conduite à adopter?

Mme Gigantès: Ce serait certainement mieux que rien.

Le sénateur Neiman: En effet, mais est-ce la meilleure solution?

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, j'aimerais poser une question supplémentaire. La ministre a dit que la criminalisation de l'avortement n'est pas la meilleure solution. Faudrait-il plutôt agir dans le cadre de la Loi canadienne sur la santé? Autrement dit, le gouvernement devrait-il adopter une position claire en vertu de laquelle les fonds seraient affectés

[Text]

eral government that funds are being made available for those purposes and that it is an acceptable and desirable service?

Ms. Gigantes: I think it would be a perfectly acceptable use of the Canada Health Act. It would be an admirable policy if we could see this national government adopt it. It would be very beneficial to the health of a major part of the Canadian population.

Senator Neiman: I should like to deal with another aspect. You gave us rather graphic descriptions of the kind of harassment that doctors have been suffering in the last while. Indeed, we have some pictures from one of the doctors of his personal experience of the type of harassment that has taken place.

In your final comment you say, "making it clear that we respect fundamental freedoms," et cetera. Apart from a pious hope, what else specifically are you going to do to try to protect the rights of people, and doctors in particular? Obviously you think it is important that they be free to carry out these procedures in the proper way. What is your government going to do?

I should like to give you a specific example which was given to us last night by two lawyers who appeared before us. They gave us the case of the Scott Clinic, to which you referred. This incident is contained in their brief, and it says:

Recently, in Toronto, anti-abortionists attended a clinic of Dr. Robert Scott. As we understand it, the protestors sought to prevent women from entering the clinic. Dr. Scott attempted to pull two protestors away from a woman who was seeking abortion services. Private prosecutions were commenced against Dr. Scott as a result of his actions. To date, notwithstanding requests made, the Attorney General of Ontario, Howard Hampton, has not been prepared to intervene to stay the assault proceedings against Dr. Scott.

Do you have any comment on that?

Ms. Swarbrick: The Attorney General is giving consideration to that matter and it is still under active consideration. In terms of the illegal conduct and harassment that takes place at abortion clinics, we are now working together trying to coordinate things between the Minister of Health, the Attorney General, the Solicitor General and myself. We are looking at what it is we as a government can be doing to try and prevent the illegal conduct that happens at clinics and deal with it more effectively. We are trying to weigh, the balance of rights in our society of, on the one hand, wanting to ensure that we do protect people's freedom of speech to dissent and to express their feelings of protest and also to allow people the lawful right to picket while, on the other hand, finding where we draw the line to make sure that illegal conduct that results in harassment of doctors, clinic workers and patients is not tolerated. I do not have a concrete concluding answer for you yet, but I would like to assure you that it is part of what we have been dealing with and are working with to look at what we can do. Obviously that cannot be allowed to go on.

Again, we would like to emphasize that it is the passage of this bill and recriminalizing of abortion that adds fuel to the

[Traduction]

tés à ces fins et indiquer qu'il s'agit d'un service acceptable et souhaitable?

Mme Gigantes: Je pense que ce serait une excellente façon d'utiliser la Loi canadienne sur la santé. En agissant de la sorte, le gouvernement national adopterait une politique admirable, qui serait bénéfique pour la santé d'une partie importante de la population canadienne.

Le sénateur Neiman: J'aimerais parler d'un autre aspect. Vous nous avez bien expliqué le genre de harcèlement auquel des médecins ont été soumis récemment. Un médecin nous a parlé de son expérience personnelle à cet égard.

À la fin de vos commentaires, vous dites qu'il faut «montrer clairement que nous respectons les libertés fondamentales,» etc. Mis à part ce vœu pieux, quelles mesures précises entendez-vous prendre pour protéger les droits des personnes, et en particulier ceux des médecins? De toute évidence, vous croyez qu'il est important que les médecins puissent pratiquer librement et dans de bonnes conditions. Qu'entend faire votre gouvernement?

Permettez-moi de vous citer un exemple précis qui nous a été relaté hier soir par deux juristes qui ont comparu devant le comité. Ils nous ont parlé du cas de la clinique Scott, à laquelle vous avez fait allusion. Leur mémoire indique ce qui suit:

Récemment, à Toronto, des opposants de l'avortement sont venus manifester devant la clinique du Dr Scott. D'après ce que nous savons, les manifestants ont essayé d'empêcher des femmes d'entrer dans la clinique. Le Dr Scott a essayé d'écarter deux manifestants d'une femme qui voulait obtenir des services d'avortement. L'intervention du Dr Scott lui a valu des poursuites judiciaires. À ce jour, en dépit des demandes faites en ce sens, le procureur général de l'Ontario M. Howard Hampton, n'est toujours pas intervenu pour surseoir aux poursuites pour agression intentées contre le Dr Scott.

Quel est votre point de vue à ce sujet?

Mme Swarbrick: Le procureur général continue d'étudier la question. En ce qui a trait aux comportements et aux actes de harcèlement illégaux qui se produisent à l'endroit des cliniques d'avortement, le ministre de la Santé, le procureur général, le solliciteur général et moi-même essayons de coordonner les choses. Nous essayons de voir ce que le gouvernement pourrait faire pour empêcher les actes illégaux qui sont commis à l'égard des cliniques, et essayer de trouver une solution plus efficace. Nous voulons assurer un juste équilibre des droits dans notre société, c'est-à-dire, d'une part, protéger la liberté d'expression des gens, leur droit d'exprimer leur dissidence, de protester et de manifester légalement mais d'autre part nous ne pouvons pas tolérer les actes de harcèlement illégaux dont font l'objet les médecins, le personnel des cliniques et leurs patientes. Je n'ai pas de réponse définitive à votre question, mais je puis vous assurer que nous cherchons une solution au problème. De toute évidence, les choses ne peuvent pas continuer ainsi.

Nous tenons encore une fois à insister sur le fait que l'adoption du projet de loi et la recriminalisation de l'avortement

[Text]

fire of those type of people who resort to those tactics. They feel institutionally supported to do so. Really we are referring to bullying tactics. When people let bullying tactics work, if you start showing that you are scared and you back off, as governments have usually done until this day with regard to the issue of abortion, then the bully feels that he can keep punching, pushing and shoving. That is exactly what they do. I believe that if we as governments start showing that we are quite prepared to stand up for women's right to choose and to defend abortion as a health service, over time that will send a very strong signal that will result in the harassers going away and deciding that it is not worth the bother.

Senator Stanbury: Our witnesses last night suggested that it should not be too hard for the provincial government to identify those lines between free speech and bullying.

Senator Grafstein: It is physical assault.

Senator Stanbury: It has been handled reasonably satisfactorily in the labour field. The picketing, the bullying and so on are all matters that governments have learned to deal with in many other instances. It should not be too difficult for them to find a way of defining that line in this particular situation.

Ms. Gigantès: We hope you are right.

Senator Neiman: So do we.

Senator Stanbury: It is very necessary.

Ms. Gigantès: We believe it is necessary also.

Senator Beaudoin: I should like to come back to the question of the division of power. You said that you do not want the federal government to use the criminal law power in this case, as has been done in Bill C-43. That being the case, if we want to have some uniformity we will have to rely on some other power, for example, the health power. The federal jurisdiction in the field of health exists, but is based mainly on spending power. I am from Quebec and I know the reaction of Quebec in this field. The provinces think they have priority in the field of health.

Ms. Gigantes: Yes.

Senator Beaudoin: I think that is in accordance with the decision of the Supreme Court. I should like the opinion of the Ministry of Ontario since you are a cabinet minister.

Do you see any problem for the federal authority if it establishes some standards of health based on the federal spending power to have some standard for Canada generally? I ask that question because I know that the Province of Quebec, generally speaking—I do not mean in the field of abortion in particular, but generally speaking—claims a right of priority in the health field. Is it the same thing for Ontario?

Ms. Gigantès: Under our constitution, health is a provincial power. For many decades, members of our party have sought federal funding and arrangements for health standards set at

[Traduction]

jette de l'huile sur le feu en ce sens qu'elle incite les personnes de ce genre à avoir recours à des tactiques de ce type, parce qu'elles se sentent appuyées par les institutions. Je fais ici référence à des tactiques d'intimidation. Quand on laisse libre cours aux tactiques d'intimidation, quand on a peur et qu'on recule, comme les gouvernements ont eu tendance à le faire jusqu'à maintenant au sujet de l'avortement, les brutes sentent qu'elles peuvent frapper et bousculer. Et c'est exactement ce qu'elles font. Je crois que si les gouvernements commencent à montrer qu'ils sont prêts à défendre le droit des femmes au libre choix et à défendre le droit à l'avortement en tant que service de santé, les harceleurs vont recevoir un message clair, ils jugeront que le jeu n'en vaut pas la chandelle et ils reculeront.

Le sénateur Stanbury: Nos témoins hier soir ont soutenu que le gouvernement provincial ne devrait pas avoir trop de difficulté à établir la distinction entre le droit à la libre expression et l'intimidation.

Le sénateur Grafstein: L'intimidation est une agression physique.

Le sénateur Stanbury: Le problème a été réglé efficacement dans les milieux ouvriers. Le piquetage, l'intimidation et autres choses du genre sont autant de situations que les gouvernements ont appris à gérer dans de nombreux d'autres cas. Ils ne devraient pas avoir trop de difficulté à tracer une ligne de démarcation dans le cas présent.

Mme Gigantès: Espérons que vous avez raison.

Le sénateur Neiman: En effet.

Le sénateur Stanbury: C'est tout à fait nécessaire.

Mme Gigantès: Nous le croyons aussi.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à la question de la division des pouvoirs. Vous disiez que vous ne voulez pas que le gouvernement fédéral ait recours au Code criminel dans ce cas-ci, comme il l'a fait pour le projet de loi C-43. Dans ce cas, si nous voulons assurer une certaine uniformité, il faudra nous baser sur un autre pouvoir, par exemple le pouvoir conféré par la Loi sur la santé. Le gouvernement fédéral exerce une compétence dans le domaine de la santé, mais elle tient principalement à son pouvoir de dépenser. Je viens du Québec et je connais la réaction du Québec à ce sujet. Les provinces estiment qu'il leur appartient d'abord d'exercer la compétence dans le domaine de la santé.

Mme Gigantès: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que cela est conforme à la décision de la Cour suprême. J'aimerais connaître l'opinion du ministère de l'Ontario, puisque vous êtes membre du Cabinet.

Croyez-vous qu'il y aurait un problème si le gouvernement fédéral décidait d'établir pour l'ensemble du Canada des normes de santé fondées sur le pouvoir fédéral de dépenser? Je pose cette question parce que je sais que de façon générale la province de Québec—pas spécifiquement dans le secteur de l'avortement mais en général—réclame un droit de priorité dans le secteur de la santé. Est-ce la même chose en Ontario?

Mme Gigantès: En vertu de la Constitution, la santé est un champ de compétence provinciale. Depuis de nombreuses décennies, les membres de notre parti ont essayé d'obtenir des

[Text]

the federal level which provinces would then implement. Within that framework, we consider the regulation of health services in Ontario to be our jurisdiction. Of course, we are before you tonight to suggest that it should remain in our jurisdiction and that this is a health service that we do not want the federal government to be regulating, thank you very much. When you suggest there might be concern because of a jurisdictional question about the federal government, for example, suggesting that, to receive funding of a certain kind, it would be necessary that certain standards of birth control services, abortion services, counselling services and general health and sexual reproduction services be available, I do not see how anyone could object. You are suggesting an opt-in choice. If it encouraged a better level of health services in provinces, then good. If provinces did not want to have those services, then they would have that choice.

Senator Beaudoin: Yes, but the problem is not there. If the federal government is spending more money in the field of health, probably very few provinces would object, perhaps none. However, that is not my question. Of course, everybody will take the money and forget about everything else. However, the question is not there, if we want some standards in this country in the particular field of abortion. I know you do not accept a criminal law intervention.

Ms. Gigantès: That is correct.

Senator Beaudoin: But you say it may be done in perhaps another manner. Is it on the basis of the spending power of the federal authority?

Ms. Gigantès: This committee has suggested that one of your witnesses provided the idea that there might be an incentive which would be attached to a standard which would be negotiated between the federal government and the provinces and come under the aegis of the Canada Health Act. You could do it that way.

Senator Beaudoin: But do you accept that?

Ms. Gigantès: We did that on extra billing.

Senator Lavoie-Roux: But that is another thing.

Ms. Gigantès: We said that extra billing cuts access to service and that we did not want to see that, and all provinces accepted that. There was a negative incentive and it worked.

Senator Beaudoin: But there is a problem somewhere. Are you ready to accept that the primacy in the field of health be federal?

Ms. Swarbrick: It is you who have pointed out that the constitution says that health is a provincial matter.

Senator Beaudoin: No, it is not I. It was the courts.

Ms. Swarbrick: Yes, the Constitution and the courts. That is not something that we can change here.

[Traduction]

fonds et des ententes fédérales concernant des normes de santé qui seraient définies par le gouvernement fédéral, et que les provinces pourraient appliquer. Dans ce contexte, nous considérons que la réglementation des services de santé en Ontario est de notre compétence. Nous sommes évidemment ici ce soir pour dire que la santé doit rester de compétence provinciale et que nous ne voulons pas que les services de santé soient réglementés par le gouvernement fédéral, merci. Lorsque vous dites que la question de la compétence fédérale risque de poser un problème, en affirmant par exemple que pour qu'une province puisse recevoir certains fonds elle devrait appliquer certaines normes en matière de services de contrôle des naissances, services d'avortement, services d'orientation et services généraux de santé et de fertilité, je ne vois pas comment on pourrait s'y opposer. Vous proposez d'établir un droit de participation. Si cela peut contribuer à assurer de meilleurs services de santé dans les provinces, tant mieux. Si les provinces ne souhaitent pas avoir ces services, elles auraient le choix.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais le problème n'est pas là. Si le gouvernement fédéral dépensait davantage d'argent dans le domaine de la santé, très peu de provinces, sinon aucune, ne s'y opposeraient probablement. Ce n'est pas là ma question. N'importe qui prendrait l'argent et oublierait le reste. Le problème n'est pas là, si nous voulons des normes nationales en matière d'avortement. Je sais que vous n'acceptez pas que l'avortement soit criminalisé.

Mme Gigantès: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites qu'on pourrait procéder autrement. Peut-être sur la base du pouvoir fédéral de dépenser?

Mme Gigantès: Le comité a indiqué qu'un des témoins qu'il a entendus a proposé d'avoir recours à un incitatif qui serait lié à une norme négociée entre le gouvernement fédéral et les provinces, et placée sous l'égide de la Loi canadienne sur la santé. Vous pourriez adopter cette ligne de conduite.

Le sénateur Beaudoin: L'accepteriez-vous?

Mme Gigantès: Nous avons procédé de la sorte dans le cas de la surfacturation.

Le sénateur Lavoie-Roux: Il s'agit d'autre chose.

Mme Gigantès: Nous avons déclaré que la surfacturation faisait obstacle à l'accès aux services, ce à quoi nous nous opposons; toutes les provinces se sont rangées à notre avis. Nous avons recours à un incitatif négatif qui s'est révélé efficace.

Le sénateur Beaudoin: Mais il y a un problème quelque part. Êtes-vous disposée à accepter que le gouvernement fédéral détienne une priorité de compétence dans le domaine de la santé?

Mme Swarbrick: C'est vous qui avez dit que la Constitution accorde aux provinces la compétence en matière de santé.

Le sénateur Beaudoin: Non, ce n'est pas moi, ce sont les tribunaux.

Mme Swarbrick: Oui, la Constitution et les tribunaux.

[Text]

Senator Beaudoin: It was the Constitution as interpreted by the courts.

Ms. Swarbrick: It is not something we can change, but what you can do, and what we would encourage you to do, is to try to find a way, in spite of where that jurisdiction lies, to create an incentive to provide more consistency nationwide, and it sounds like Ms. Gigantès is confirming to you that what you are looking at is a desirable thing to work for and probably can work, just as the ban on extra billing ended up working. However, it is not something that can be done legally by mandate if the Constitution and the Supreme Court say otherwise. It is a matter of it being desirable and you trying to do it.

Senator Beaudoin: In other words, since it is not clear cut, legally speaking, and since the provinces probably have priority in the field of health, you say that we should use other means or schemes to reach the same result in a different way, but you will not object, as a minister of the Crown in right of a province?

Ms. Gigantès: If there were a federal government which decided that it was a basic health service in Canada that women in particular should have access to good counselling, good information services on birth control, good assistance in terms of sexual health, up to and including abortion services, and it passed legislation, as it did in the case of the Canada Health Act, saying that a standard had to be met or there would be a penalty, which is the way we did it before, then the provinces would have to decide whether or not they were going to pay the penalty. The federal government does not have to pay for health care. It can withdraw from the field. There are many people who feel it is setting out to do that right now. In fact, there are some provincial governments which encourage it. We do not. We take very seriously the question of maintaining in this country a basic set of services and access to those services through our federal-provincial arrangements, which have served us well. It does not mean that we may not in the future think of standards which we would like to encourage and improve. At the very least, we need to hold on to what we have.

Senator Beaudoin: That is probably as far as we can go with that.

Senator Lavoie-Roux: I want to thank you for your brief, which is very interesting. I should just like to come back to this matter. What we are trying to do is find a solution to what we have in front of us. Everyone knows that this is a compromise in a society where consensus is far from being achieved on the subject of abortion. That is also the case in many other countries, even in France where the abortion pill is raising the whole question of abortion again, a question that seemed to have been settled. So it is not an easy question.

Many people seem to feel that we should turn to the Canada Health Act, but that act deals with the principle of universality of access and not over-billing and so on. It only deals with basic services. It is too bad I do not have the Canada Health Act in front of me but it is to provide surgical and medical services, and each province has gone its own way outside of those basic services to give itself pharmaceutical services or dental

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: La Constitution, telle qu'interprétée par les tribunaux.

Mme Swarbrick: Nous ne pouvons rien y changer, mais vous pourriez, et je vous y incite, rechercher un moyen de créer, en dépit des limites constitutionnelles, un stimulant qui permettrait d'assurer une plus grande uniformité nationale. M^{me} Gigantès semble dire que la solution que vous examinez est valable et qu'elle pourrait être efficace, comme l'a été l'interdiction de la surfacturation. Ce n'est cependant pas le genre de chose qu'on peut faire légalement si la Constitution et les tribunaux ne le permettent pas. Il doit s'agir de quelque chose de souhaitable, que vous chercherez à réaliser.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, puisque du point de vue légal les choses ne sont pas tranchées au couteau, et puisque les provinces ont sans doute priorité dans le secteur de la santé, vous dites que nous devrions employer d'autres moyens pour arriver aux mêmes résultats; en tant que ministre de la Couronne du chef d'une province, vous ne vous y opposeriez pas?

Mme Gigantès: Si le gouvernement fédéral décidait que des services de qualité en matière d'orientation, d'information sur le contrôle des naissances, d'aide à la santé sexuelle, y compris l'avortement, constituent des services de santé de base auxquels les Canadiennes ont droit, et qu'il adoptait une loi, comme il l'a fait dans le cas de la Loi canadienne sur la santé, en vue d'établir une norme nationale à laquelle il faudrait se plier sous peine de pénalité, comme c'était le cas auparavant, il appartiendrait aux provinces de décider si elles se conforment ou si elles paient la pénalité. Le gouvernement fédéral n'a pas à payer pour les soins de santé, il peut se retirer du domaine des soins de santé. Beaucoup croient que c'est ce qu'il s'apprête à faire, et certains gouvernements provinciaux l'y encouragent. Nous ne le souhaitons pas. Nous tenons beaucoup à conserver partout au pays des services de base et la possibilité d'accès à ces services, garantis par des ententes fédérales-provinciales qui nous ont bien servis jusqu'à maintenant. Cela n'exclut pas la possibilité d'instituer d'autres normes dans l'avenir ou d'améliorer celles qui existent déjà, mais il nous faut à tout le moins conserver ce que nous avons déjà.

Le sénateur Beaudoin: C'est probablement le mieux que nous puissions faire dans ce cas.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je tiens à vous remercier pour votre mémoire, qui est très intéressant. J'aimerais simplement revenir à cette question. Nous essayons en fait de trouver une solution au problème. Nous savons tous que le projet de loi constitue un compromis dans une société qui est loin d'un consensus au sujet de l'avortement. C'est aussi le cas dans de nombreux autres pays, même en France où la pilule abortive relance tout le débat sur l'avortement alors que la question semblait avoir été réglée. Le problème n'est donc pas simple.

Beaucoup de gens croient que nous devrions faire intervenir la Loi canadienne sur la santé, mais cette loi concerne le principe de l'universalité, et non la surfacturation. Elle ne concerne que les services de base. Il est dommage que je n'aie pas la Loi canadienne sur la santé devant moi, mais cette loi régit les services médicaux et chirurgicaux, et chaque province a débordé les limites prévues par la Loi pour se doter de ses propres servi-

[Text]

services and so on. I really do not see how we could apply the Canada Health Act to such a precise medical procedure as abortion. I do not think it is feasible in terms of the structure and the content of the actual medical act. Secondly, I am not sure that we would not be raising a bigger problem than the one we have on our hands right now if we were giving extra money to be put to somebody's profit when there are people waiting for bypass surgery and when other types of medical services are not up to what they should be. I think we all know that that is true in Ontario and Quebec, and probably in the other provinces as well. We may be rich in one sense but not in another one. So I do not think that is the answer.

I do have a question for you. It was always a mystery to me to see that Quebec was ahead of the others in the area of abortion when we know the background of Quebec, from a religious point of view. However, the first big cases with Morgentaler happened in Quebec, and it was only after one or two trials before juries that the Minister of Justice at the time said that there would be no more legal procedures. Perhaps the more knowledgeable lawyers around the table could answer this. If we could make a law in a different context, I would be all for that, but it seems to be difficult that there should not be any law. There is a question of legal procedures being taken against a doctor because someone says he is doing something that is illegal. Is it not the Minister of Justice who decides that a prosecution will go on?

Senator Beaudoin: In many cases, yes.

Ms. Gigantès: In many cases, it is not a direct and simple line. In the case of Quebec, we had a series of jury decisions on the old legislation, which definitely put the Attorney General of Quebec in the situation where there was clear evidence that a prosecution would not be upheld by a jury. Now we are dealing with a new law, so we have to ask what establishes clear evidence, and the matter becomes complex. We would prefer not to enter this realm. We did not come before you this evening to suggest new ways to strengthen the Canada Health Act, but simply to preserve the old ways. Nor have we come before you saying that we are going to do a certain thing if this legislation goes ahead. We hope very much that the straightforward and most simple expedient in dealing with the problems that are inherent in this legislation, which is to reject the legislation, will be the one chosen by you.

Senator Lavoie-Roux: But what happens in the provinces which keep putting up barriers or creating obstacles?

Ms. Swarbrick: This will not remove them, though. This will simply put more barriers up. We are not legal experts so we are generally not going to deal with the legal questions. I may be wrong in what I am going to mention next, but I do understand that, in Ontario at least, before the Attorney General gives consideration with regard to a charge that has been laid against a doctor, there has to have been one court appearance first. So you already have things going that far along before the Attorney General can even examine the situation. Then there is a requirement, I believe, for the Attorney General to

[Traduction]

ces pharmaceutiques, dentaires, etc.. Je ne vois pas comment la Loi canadienne sur la santé pourrait s'appliquer à une pratique médicale aussi précise que l'avortement. Je ne crois pas que ce soit possible compte tenu du contenu et de la structure de la Loi actuelle. Deuxièmement, je ne suis pas certain que nous ne créerions pas un problème plus grave que celui auquel nous faisons face actuellement, si nous affectons des fonds supplémentaires à une certaine clientèle alors que des patients attendent de subir un pontage et que dans d'autres domaines la qualité des services médicaux laisse à désirer. Nous savons tous que c'est le cas en Ontario et au Québec, et sans doute aussi dans les autres provinces. Nous sommes peut-être riches sur certains plans, mais moins sur d'autres. Aussi, je ne crois pas que ce soit la solution.

J'ai une question à vous poser. Je me suis toujours demandé comment il se fait que le Québec soit à l'avant-garde des autres provinces dans le domaine de l'avortement, compte tenu de l'importance que la religion y a eu dans le passé. Les premières affaires judiciaires importantes impliquant le docteur Morgentaler sont survenues au Québec, et il a fallu qu'il y ait un ou deux procès avec jury pour que le ministre de la Justice décide que des poursuites judiciaires ne seraient plus intentées. Les savants juristes qui nous entourent ont peut-être la réponse. Si nous pouvions adopter une loi dans un contexte différent, j'y serais tout à fait favorable, mais il semble difficile de pouvoir se passer de loi. Des procédures judiciaires sont prises contre un médecin parce que quelqu'un prétend qu'il a agi illégalement. N'est-ce pas au ministre de la Justice de décider que des poursuites doivent être intentées?

Le sénateur Beaudoin: Souvent, oui.

Mme Gigantès: Dans bien des cas, la situation n'est pas simple. En ce qui concerne le Québec, l'ancienne loi a fait l'objet de plusieurs décisions de jurys qui ont clairement donné à penser au procureur général qu'un jury ne reconnaîtrait pas le bien-fondé de poursuites. Nous avons maintenant une nouvelle loi, ce qui nous oblige à définir les éléments d'une preuve claire, et la question devient alors complexe. Nous préférons ne pas aborder cette question. Nous ne sommes pas venus ici ce soir pour proposer de nouvelles façons de renforcer la Loi canadienne sur la santé, mais seulement pour préserver les anciennes façons. Nous ne sommes pas davantage venus ici pour dire que nous allons adopter telle ou telle ligne de conduite si le projet de loi est adopté. Nous espérons beaucoup que vous adopterez la solution la plus simple et la plus rapide aux problèmes que pose le projet de loi, c'est-à-dire le rejeter.

Le sénateur Lavoie-Roux: Mais que se passera-t-il dans le cas des provinces qui continuent de poser des obstacles?

Mme Swarbrick: La solution que nous proposons ne va pas éliminer ces obstacles. Comme nous ne sommes pas des spécialistes du droit nous ne nous attaquons généralement pas aux questions juridiques. Je me trompe peut-être, mais je crois savoir que, du moins en Ontario, avant que le procureur général puisse prendre en considération une accusation portée contre un médecin, ce dernier doit d'abord avoir comparu en cour une fois. Les choses doivent donc être déjà bien engagées avant que le procureur général puisse examiner la situation. Le procureur général est ensuite tenu, si je ne m'abuse, d'exercer sa

[Text]

exercise discretion on a case-by-case basis. So if you allow this bill to pass and put your trust in the Attorney General of each province to be careful in guarding rights, it will not be that easy. There will clearly still be an ability for harassment of doctors to take place.

Senator Lavoie-Roux: Let us not fool ourselves. That will take place, law or no law.

Ms. Swarbrick: Much less with no law.

Ms. Gigantès: This law would encourage it.

Ms. Swarbrick: If this law is not in the Criminal Code, then there is no way for doctors performing needed health abortion services to be charged unless they are negligent, then there is a provision contained in the Criminal Code.

I would like to discuss what you started with because I think it is important that we not buy into the position being put forward by the federal justice minister where she presents this as being a compromise law. This is not a compromise. The only thing it does is equally upset both sides.

Senator Lavoie-Roux: It may be a compromise.

Ms. Swarbrick: It is not a compromise. As long as it means that women will not have the right to choose with regard to whether or not they have a child, then it does not satisfy the women who need to have access to safe abortion health services. This is no compromise. Please, you have to see it as that. It is clearly a threat and impediment to women's access to abortion services and to their equality in society.

Senator Lavoie-Roux: In spite of all the bad things we see in that law, there is the fact that it has to be performed by a doctor.

Senator Spivak: It has to be anyway.

Ms. Swarbrick: It does anyway. It is a medical procedure. It must be performed by a doctor.

Senator Lavoie-Roux: But it is progress because now people could do it and if no one finds out about it—

Ms. Gigantès: Provincially we regulate that, and every province insists that abortions only be performed by physicians.

Ms. Swarbrick: There is no need to change the Criminal Code to say that only physicians can perform heart surgery. It is the same thing. It is a medical procedure. It is governed and already required to be performed by physicians.

Senator Lavoie-Roux: I am not so sure that abortions are only being performed by physicians.

Senator DeWare: Heart surgery was never done in a back room.

Ms. Swarbrick: But that is illegal. The law requires, without Bill C-43, that certified physicians perform abortion services.

[Traduction]

discretion dans chaque cas. Aussi, si vous adoptez le projet de loi et que vous laissez le procureur général de chaque province s'occuper de la protection des droits, les choses ne seront pas aussi faciles. Les médecins pourront toujours continuer de faire l'objet de harcèlement.

Le sénateur Lavoie-Roux: Ne nous leurrions pas, cela se produira avec ou sans loi.

Mme Swarbrick: Beaucoup moins sans loi.

Mme Gigantès: Cette loi pourrait inciter au harcèlement.

Mme Swarbrick: Si cette disposition législative ne figure pas dans le Code criminel, les médecins qui provoquent des avortements thérapeutiques ne peuvent être mis en accusation, à moins de faire preuve de négligence, auquel cas une disposition pertinente du Code criminel s'applique.

J'aimerais discuter du point que vous avez soulevé au début, parce qu'il importe de ne pas se laisser leurrer par la ministre fédérale de la Justice, lorsque celle-ci dit que cette mesure législative est un compromis. Ce n'est pas un compromis. Son seul effet est d'irriter un groupe autant que l'autre.

Le sénateur Lavoie-Roux: Cette loi peut être un compromis.

Mme Swarbrick: Ce n'est pas un compromis. Si cette mesure a pour effet de priver les femmes du droit de choisir d'avoir ou non un enfant, elle ne donne pas satisfactions aux femmes qui ont besoin d'avoir accès à des services d'avortement thérapeutique sûrs. Ce n'est pas un compromis. Il faut voir les choses comme elles sont. Cette mesure législative est de toute évidence une menace et un obstacle aux possibilités d'accès à des services d'avortement, ainsi qu'à un statut égal au sein de la société.

Le sénateur Lavoie-Roux: En dépit de tous les reproches qu'on peut faire à cette mesure législative, il reste que les avortements doivent être provoqués par un médecin.

Le sénateur Spivak: Ils doivent l'être de toute façon.

Mme Swarbrick: Effectivement. Il s'agit d'un acte médical qui doit être fait par un médecin.

Le sénateur Lavoie-Roux: Mais c'est une amélioration, parce que certaines personnes pourraient pratiquer des avortements et, si personne ne le savait—

Mme Gigantès: Il existe une réglementation dans chaque province qui stipule que les avortements ne peuvent être provoqués que par des médecins.

Mme Swarbrick: Il n'est pas nécessaire de modifier le Code criminel pour dire que seuls les médecins peuvent faire des opérations du cœur. C'est la même chose. Il s'agit d'un acte médical assujéti à une réglementation et qui ne peut être effectué que par un médecin.

Le sénateur Lavoie-Roux: Je ne suis pas si certaine que les avortements sont pratiqués uniquement par des médecins.

Le sénateur DeWare: Les opérations du cœur n'ont jamais été effectuées en cachette.

Mme Swarbrick: Mais c'est illégal. Indépendamment du projet de loi C-43, la loi exige que ce soit des médecins reconnus qui fournissent des services d'avortement.

[Text]

Senator Neiman: It has been in the Criminal Code for years. It falls under section 45. That protection has been there for years, no question about it.

Ms. Swarbrick: I would like to add that if this bill passes, we are then setting a context that will force many women to go back to those backstreet abortions that you are trying to prevent. If you impede access, that will ensure more women having backstreet abortions.

Senator Doyle: It has only been something less than three years since we discontinued the old system where a woman needed the word of a committee to receive an abortion. Putting access aside for a moment, because I agree with the point that access was not there and that any new legislation would have to make some provision for access, was it considered to be such a terrible denial of a woman's rights to have to have the permission or clearance of a committee to have an abortion?

Ms. Swarbrick: I believe so. Absolutely. Certainly the Supreme Court of Canada has stated so.

Senator Doyle: You say it is. So perhaps it was, but we are now in a situation where a woman does not need to go before a committee; she simply needs to consult one doctor and have that doctor agree that for some reason regarding her health, mental or physical, this would be a desirable procedure. One doctor. Yet, I find that described here as one of the most significant elements of a woman's life and taking it out of her hands and giving it to others.

Surely we take all kinds of decisions out of our own hands and say that we must consult a doctor before we do something. For example, I have to have several kinds of drugs to keep myself going around this institution, and I have to go to a doctor and get his permission to receive those drugs. There are a number of procedures I need from time to time. I have to consult my doctor and get his agreement to have those procedures. I go to my doctor when he does not want to see me and get his advice on a lot of things and do it quite willingly and rightfully. Are you suggesting that we turn that around and say that this is a terrible discrimination, a denial of equality and an effort to demean a woman?

Ms. Gigantès: What we have is a different situation from the one of you and your doctor. That situation was—

Senator Doyle: It applies to you as well because perhaps you will need Tylenol 3 after tonight.

Ms. Gigantès: I may well, but, fortunately, I rarely get headaches. Your relationship with the medical treatment you receive through your doctor is analogous to the situation that existed for women between the time of the decision of the Supreme Court concerning the Morgentaler case and the time of the introduction of the new federal legislation. The federal law does not say to your doctor that you must come to such a decision about the health of this person on this basis or you

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Cette disposition figure dans le Code criminel depuis des années. Elle se trouve à l'article 45. Cette protection existe depuis des années, cela ne fait aucun doute.

Mme Swarbrick: Si ce projet de loi est adopté, un grand nombre de femmes devront recourir aux services des faiseuses d'anges, situation que l'on veut précisément éviter. Si vous empêchez l'accès aux services d'avortement, un plus grand nombre de femmes auront recours à cette autre solution.

Le sénateur Doyle: Cela fait seulement un peu moins de trois ans que nous avons cessé d'appliquer l'ancien système en vertu duquel une femme devait recevoir l'approbation d'un comité pour obtenir un avortement. Si l'on fait abstraction de la question de l'accès, et je suis d'accord pour dire que cet accès n'existait pas à l'époque et que toute nouvelle mesure législative doit renfermer une disposition favorisant cet accès, le fait d'avoir à demander la permission ou l'approbation d'un comité pour obtenir un avortement constituait-il vraiment un rejet si terrible des droits d'une femme?

Mme Swarbrick: Je pense que oui. Absolument. C'est en tout cas l'opinion exprimée par la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Doyle: Vous dites qu'il s'agissait d'une terrible violation des droits d'une femme. C'était peut-être le cas mais, maintenant, la femme n'est plus tenue de comparaître devant un comité. Il suffit qu'elle consulte un médecin et que celui-ci convienne que, pour une raison de santé physique ou mentale, un avortement est une solution souhaitable. Il suffit de trouver un médecin. Pourtant, on dit qu'il s'agit là d'un des éléments les plus importants de la vie d'une femme et qu'on lui enlève la possibilité d'exercer un choix pertinent pour confier cette décision à d'autres.

Pourtant, nous laissons à d'autres le soin de prendre des tas de décisions; ainsi, ne consultons-nous pas un médecin avant de faire quelque chose? Par exemple, je dois prendre différentes sortes de médicaments. Il faut donc que je me rende chez un médecin pour obtenir sa permission d'acheter ces médicaments. Je dois aussi consulter mon médecin et obtenir son approbation relativement à un certain nombre d'autres questions. Je me rends chez mon médecin lorsqu'il ne veut pas me voir et je lui demande spontanément et volontairement son avis relativement à toutes sortes de questions. Êtes-vous en train de laisser entendre que cette façon de procéder constitue, lorsqu'il s'agit d'un avortement, une discrimination terrible, un déni d'égalité et une tentative pour rebaisser la femme?

Mme Gigantès: La situation n'est pas la même. C'est que—

Le sénateur Doyle: La situation est la même dans votre cas parce que vous aurez peut-être besoin de pilules Tylenol extra-forte après cette séance.

Mme Gigantès: C'est fort possible mais, heureusement, j'ai rarement des maux de tête. La relation que vous avez votre médecin est analogue à celle qu'ont eue les femmes entre le moment où la décision de la Cour suprême a été rendue concernant l'affaire Morgentaler et le moment du dépôt de la nouvelle mesure législative fédérale. Le projet de loi ne dit pas à votre médecin qu'il doit prendre telle décision au sujet de la santé d'une personne conformément à tel principe, parce

[Text]

will be subject to the Criminal Code before you may get treatment.

Senator Doyle: It says that to me now. It says that if you have quantities of those drugs and you got them from some place other than your doctor for legitimate reasons of your condition, then I am in terrible trouble.

Ms. Gigantès: It does not restrain your physician from using his professional judgment about whether or not, in medical terms, as he defines it, he is subject to the Criminal Code except insofar as the quality of the medical service he provides. He may provide the service without worrying about the application of the Criminal Code and you may receive the service without worrying about the application of the Criminal Code.

However, if we were to say to you that there is a federal law which says that your doctor must come to a decision on this particular element of his treatment provided to you, for example, on something quite outside what the doctor learned in college or has come to understand from his experience in the medical practice and his knowledge of human health, the Criminal Code will apply in this way and it may also apply to you if you receive it outside those terms. That is the situation that is contemplated in Bill C-43.

Senator Doyle: If my doctor goes around handing out pills to people who really do not need them—

Ms. Gigantès: Then he might be called negligent.

Senator Doyle:—then he may well be before the court himself.

Ms. Gigantès: That will be bad medical practice. He will be called negligent and unprofessional.

Senator Doyle: No, he will be called a drug dealer.

Ms. Gigantès: He will be subject to discipline.

Senator Doyle: In Toronto—and you may find this difficult to believe—there are doctors who have been prosecuted for drug dealing on that very ground, that they were doing nothing but handing out pills and using their licence.

Ms. Gigantès: When you next have doctors as witnesses before your committee, ask them if they see a difference, and I think you will find that they do. I am sure they will explain it to you better than I will.

Senator Doyle: I am not saying they are the same. I am saying that there are common elements—elements of trust with consulting a doctor, which is not the same as handing my rights over to a doctor to make decisions for me.

Ms. Gigantès: Women seeking medical service should be required to consult a physician before receiving those services and find out if the physician advises them. But it is quite another matter to have that interaction regulated by the

[Traduction]

qu'autrement le Code criminel s'appliquera avant qu'un traitement puisse être dispensé.

Le sénateur Doyle: C'est mon interprétation. Le Code criminel dit que si vous détenez certaines quantités de ces médicaments et que vous avez obtenu ceux-ci d'une autre source que votre médecin, pour des raisons légitimes liées à votre état de santé, alors vous êtes dans un sale pétrin.

Mme Gigantès: Rien n'empêche votre médecin de se servir de son jugement pour ce qui est de déterminer si, sur le plan médical, selon sa définition, celui-ci est visé par le Code criminel, sauf en ce qui a trait à la qualité du service médical qu'il fournit. Le médecin peut fournir le service sans se préoccuper de l'application du Code criminel, et vous pouvez recevoir ce service sans vous préoccuper non plus de l'application du Code criminel.

Par contre, si nous vous disions qu'une loi fédérale stipule que votre médecin doit rendre une décision à l'égard d'un aspect particulier des soins qu'il vous fournit, par exemple à l'égard d'un traitement très différent de ce que le médecin a appris à l'université ou a assimilé dans l'exercice de la médecine appliquée aux être humains, le Code criminel s'appliquerait et il pourrait aussi vous viser si vous receviez un traitement dans ce contexte. C'est la situation envisagée dans le projet de loi C-43.

Le sénateur Doyle: Si mon médecin se met à distribuer des pilules à des personnes qui n'en ont réellement pas besoin—

Mme Gigantès: Il pourrait alors être accusé de négligence.

Le sénateur Doyle: . . . et il pourrait fort bien se retrouver lui-même en cour.

Mme Gigantès: Il s'agirait là d'une pratique médicale malhonnête. Le médecin pourrait être accusé de négligence ou accusé de n'avoir pas respecté le code d'éthique de sa profession.

Le sénateur Doyle: Non, il serait plutôt accusé d'être un trafiquant de stupéfiants.

Mme Gigantès: Il serait alors passible de mesures disciplinaires.

Le sénateur Doyle: À Toronto—vous aurez peut-être peine à le croire—des médecins ont été poursuivis pour trafic de stupéfiants, précisément parce qu'ils ne faisaient rien d'autre que de distribuer des pilules en se servant de leur licence.

Mme Gigantès: La prochaine fois que des médecins viendront comparaître devant votre Comité, demandez-leur s'ils voient une différence. Je pense qu'ils vous diront qu'ils en voient une. Je suis convaincue qu'ils sauront mieux que moi vous expliquer cette différence.

Le sénateur Doyle: je ne dis pas que les deux situations sont identiques. Je dis qu'il existe des éléments communs—celui de la confiance liée au fait de consulter un médecin, et qui n'est pas la même chose que de céder mes droits à ce médecin afin qu'il prenne des décisions à ma place.

Mme Gigantès: Les femmes qui veulent obtenir un service médical devraient être tenues de consulter un médecin avant d'obtenir ces services. Cela dit, c'est une toute autre question

[Text]

Criminal Code in a way that is defined in this proposed legislation.

Senator Doyle: So you think that all of the people who are looking for that particular service are capable of making the decision to find a doctor who will consult with them intelligently and wisely? I am thinking of young people who perhaps have been disowned by their families and who really need guidance.

Ms. Swarbrick: You might remember that we are also advocating that abortion has to be available, but only as a last recourse. As a government we are saying that we believe in a society that makes information available so that people, in the first place, can take steps to prevent unwanted pregnancies. We believe in the openness of information so people will be able to make those intelligent decisions and hopefully avoid the unwanted pregnancies in the first place. Right now that information is not adequately available and is actively prevented from being available in many cases. We are saying that the technology does not always work perfectly and that sometimes women end up, through no fault of their own, finding themselves pregnant in a situation where that is not what is appropriate for their lives. Then they go to a doctor to discuss that.

Senator Doyle: Are there many cases on record of the criminal prosecutions of doctors and patients under the old system?

Ms. Swarbrick: I am sorry. I missed part of your question.

Senator Doyle: Are there many examples of the old system, when one had to go before a committee, of doctors or women being prosecuted because they did not go through that process?

Ms. Swarbrick: I am not sure how useful that is. The Supreme Court of Canada said that that process was wrong; that it deprived women of their rights. So we cannot go beyond or behind that Supreme Court of Canada decision. It is a fact.

Senator Doyle: I am wondering whether we were going out and finding many doctors or women to charge with violations of the law as it stood until three years ago?

Ms. Gigantès: There is certainly the Morgentaler case.

Senator Doyle: That is a different matter, helped along by Dr. Morgentaler. I am not saying that was wrong; I am using the word "helped".

Senator Lavoie-Roux: To my knowledge, there was one case in Quebec other than Morgentaler.

Senator Grafstein: I assume from your conclusions and your recommendations about the way the government should conduct itself that you do not believe that there should be any legislation dealing with medical standards?

Ms. Gigantes: In the Criminal Code, no.

[Traduction]

que celle d'assujettir cette consultation au Code criminel d'une façon définie dans la mesure législative proposée.

Le sénateur Doyle: Ainsi, selon vous, toutes les personnes qui cherchent à obtenir ce service particulier sont en mesure de prendre la décision de trouver un médecin avec qui elles auront une consultation intelligente et réfléchie? Je songe ici aux jeunes personnes qui sont parfois rejetées par leur famille et qui ont réellement besoin d'aide.

Mme Swarbrick: Nous insistons sur la possibilité d'obtenir un avortement, mais seulement en dernier recours. En qualité de gouvernement, nous disons que la société doit diffuser l'information nécessaire, afin que les intéressées puissent d'abord prendre les moyens nécessaires pour éviter les grossesses non désirées. Nous croyons à l'utilité d'informer les gens, afin que ceux-ci puissent prendre des décisions intelligentes et, si possible, éviter au départ les grossesses non voulues. À l'heure actuelle, cette information n'est pas suffisamment disponible et, dans bien des cas, on s'emploie activement à empêcher qu'elle le soit. Les techniques de contraception ne sont pas infaillibles et il arrive que des femmes, sans que ce soit de leur faute, se trouvent enceintes à un moment où cela ne leur convient absolument pas. Elles se rendent alors chez un médecin pour en discuter.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il beaucoup de cas de poursuites criminelles intentées en vertu de l'ancien régime à l'endroit de médecins et de patientes?

Mme Swarbrick: Je regrette, une partie de votre question m'a échappé.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il beaucoup de médecins ou de femmes qui, en vertu de l'ancien système selon lequel il fallait se présenter devant un comité, ont fait l'objet de poursuites pour n'avoir pas respecté ce processus?

Mme Swarbrick: Je ne suis pas certaine de l'utilité de ces poursuites. La Cour suprême du Canada a déclaré que le processus était inadéquat et qu'il privait les femmes de leurs droits. Par conséquent, nous devons nous en tenir à la décision de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Doyle: Je me demande si l'on recherchait et trouvait beaucoup de médecins ou de femmes pouvant être accusés d'avoir violé la loi telle qu'elle existait jusqu'à il y a trois ans?

Mme Gigantès: Il y a au moins en l'affaire *Morgentaler*.

Le sénateur Doyle: Ce cas est différent, puisque le Dr Morgentaler a lui-même voulu aller en cour. Je ne dis pas qu'il y ait quoi que ce soit de mauvais là; je dis simplement qu'il souhaitait lui-même aller en cour.

Le sénateur Lavoie-Roux: À ma connaissance, il y a aussi eu un autre cas au Québec.

Le sénateur Grafstein: Si je me fie à vos conclusions et à vos recommandations quant à la ligne de conduite que le gouvernement devrait adopter, vous ne pensez pas qu'il devrait y avoir des dispositions législatives qui traitent des normes médicales.

Mme Gigantes: Pas dans le Code criminel.

[Text]

Senator Grafstein: Do you believe that it should be under any other process or legislative jurisdiction?

Ms. Gigantes: The provision of a physician's services is regulated by each province.

Senator Grafstein: Standards are not but services are.

Ms. Gigantes: That is correct, but within the regulatory system of each province there is the professional regulation of standards of practice. In Ontario it is through the College of Physicians and Surgeons of Ontario.

Senator Grafstein: On the one hand, you have said that criminal law should keep its hands off and, on the other hand, you have made some rather startling recommendations with respect to medical standards adopted, for whatever reason, by the Canadian Medical Association and the Society of Obstetricians and Gynaecologists. I am curious about the question of freedom here.

Ms. Gigantes: We are not recommending those procedures at all. We are bringing to your attention the fact that doctors contemplating the application of Bill C-43 have felt so threatened that they have suggested to themselves that the practice should be carried out only with all these attached procedures. We are not recommending those procedures. In fact, we consider such procedures an impediment to medical services that are necessary for the health of women.

Senator Grafstein: That is my point. We were told by the medical association today that they believe that the relationship between the doctor and the patient is a medical act and, therefore, keep your hands off—in effect, hands off by the federal government and hands off in the Criminal Code. You have said in your brief, and maybe your answer is the appropriate one, that the standards the Canadian Medical Association and the Society of Obstetricians and Gynaecologists have adopted are unnecessary because they impede access and, therefore, we assume—

Ms. Gigantes: We consider what they have proposed, the processes and procedures surrounding the provision of a medical service, an impediment to the delivery of that service, an impediment to the access to the service by women across the nation. We therefore looked behind their decision to see why they were taking this position, and they have said clearly that they are doing it to protect themselves against the possibility of prosecution under Bill C-43.

Senator Grafstein: So you are saying that these doctors in the Canadian Medical Association and the Society of Obstetricians and Gynaecologists have established standards to protect themselves as a result of Bill C-43.

Ms. Gigantes: Yes.

Senator Grafstein: Otherwise, we should keep hands off because it is really none of our business, is that what you are saying?

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Croyez-vous que ces normes médicales devraient être assujetties à un autre processus ou à une autre compétence législative?

Mme Gigantès: Les services fournis par un médecin sont réglementés dans chaque province.

Le sénateur Grafstein: Les normes ne le sont pas, mais les services le sont.

Mme Gigantès: C'est exact. Toutefois, la réglementation de chaque province englobe le code d'éthique de la profession. En Ontario, celui-ci relève du Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario.

Le sénateur Grafstein: D'une part, vous avez dit que le droit pénal n'avait rien à voir avec cette question et, d'autre part, vous avez formulé des recommandations plutôt étonnantes relativement aux normes médicales adoptées, pour une raison ou pour une autre, par l'Association médicale canadienne et la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada. Je suis intrigué ici par la notion de liberté.

Mme Gigantès: Nous ne recommandons absolument pas l'adoption de telles procédures. Nous portons simplement à votre attention le fait que des médecins s'estiment tellement menacés par le projet de loi C-43 qu'ils ont proposé eux-mêmes que les avortements ne soient pratiqués qu'en conformité de toutes ces procédures connexes. Nous ne recommandons pas ces procédures. En fait, nous estimons qu'elles constituent un obstacle à des services médicaux qui sont nécessaires à la santé des femmes.

Le sénateur Grafstein: C'est le point que je veux faire ressortir. Les représentants de l'Association médicale nous ont dit aujourd'hui qu'ils croyaient que le lien entre le médecin et le patient constitue un acte médical et, par conséquent, que celui-ci ne concerne personne—c'est-à-dire ni le gouvernement fédéral ni le Code criminel. Vous avez dit dans votre mémoire, et peut-être votre réponse est-elle celle qui convient, que les normes de l'Association médicale canadienne et de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada sont inutiles parce qu'elles gênent l'accès et, par conséquent, nous supposons—

Mme Gigantès: Nous estimons que les propositions de ces organismes, c'est-à-dire les méthodes et procédures liées à la prestation d'un service médical, sont un obstacle à la prestation de ce service, et un obstacle à l'accès à ce service pour les femmes dans tout le pays. En conséquence, nous avons essayé de voir pourquoi ces organismes adoptaient une telle position. Ceux-ci nous ont dit clairement qu'ils agissaient de la sorte pour se protéger contre le risque de poursuites intentées en vertu du projet de loi C-43.

Le sénateur Grafstein: Ainsi, les médecins qui font partie de l'Association médicale canadienne et de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada ont fixé des normes pour se protéger face au projet de loi C-43.

Mme Gigantès: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Autrement, nous ne devrions pas nous mêler de cette question parce qu'elle ne nous concerne réellement pas. Est-ce bien là ce que vous dites?

[Text]

Ms. Gigantes: Absolutely. The doctor-patient relationship and the provision of medical services, as long as they meet the standards set out by the profession, are good enough for the provision of every medical service.

Senator Grafstein: Let me deal with the alternative to Bill C-43. In the absence of Bill C-43, medical standards would be adopted by the College of Physicians and Surgeons in each province.

Senator DeWare: That is how it is now.

Senator Grafstein: That is what I am suggesting.

Ms. Gigantes: They are consistent across Canada.

Senator Grafstein: Not quite.

Ms. Gigantes: They have been made consistent through the Royal College of Physicians and Surgeons across Canada and in each province.

Senator Grafstein: The evidence we heard today is to the effect that each province adopts a standard and their professional practise may be consistent but not necessarily so among the provinces.

Ms. Gigantes: You cannot guarantee consistency of practise, but the standards, as far as I understand them, are national standards. For example, when doctors come to this country, we insist that they meet national standards.

Senator Grafstein: The province of Ontario insists that they meet national standards.

Ms. Gigantes: That is right.

Senator Grafstein: I am trying to get to where the provincial government gets involved. Did you want to clarify something?

Ms. Jessica Hill, Ministry of Health, Province of Ontario: I am not sure that all Colleges of Physicians and Surgeons of the provinces have directed the development of standards on abortion services, but we have in Ontario.

Senator Grafstein: Some have and some have not.

Ms. Hill: Yes.

Senator Grafstein: That is my point. Each province has its own set of standards, some of which are the same among the provinces, but they are not necessarily national standards.

Ms. Gigantes: Some provinces do not have any abortion laws.

Senator Grafstein: That is right. We are finally getting to my point. There is a safeguard in the province of Ontario because of standards adopted by the doctors. The second standard is the provincial standard, but we have also been told with regard to hospitals that there is another standard, that each hospital follows a particular standard, for whatever purpose, in the application of abortions. You say in your recommendation that you intend to accelerate freestanding clinics. How do you satisfy the general public that standards of the

[Traduction]

Mme Gigantès: Absolument. Pourvu que les normes établies par la profession soient respectées, le lien entre le médecin et la patiente ainsi que la prestation des services médicaux sont jugés adéquats.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de discuter de la solution de rechange au projet de loi C-43. En l'absence de cette mesure législative, les normes médicales seraient adoptées par le Collège des médecins et chirurgiens de chaque province.

Le sénateur DeWare: C'est le cas actuellement.

Le sénateur Grafstein: C'est ce que je veux dire.

Mme Gigantès: Ces normes sont uniformes dans tout le Canada.

Le sénateur Grafstein: Pas tout à fait.

Mme Gigantès: Elles ont été uniformisées dans chaque province au Canada par le Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada.

Le sénateur Grafstein: Selon les témoignages entendus aujourd'hui, chaque province adopte une norme et les pratiques peuvent être uniformes, mais ce n'est pas nécessairement le cas d'une province à l'autre.

Mme Gigantès: Vous ne pouvez garantir l'uniformité dans les pratiques mais, pour autant que je sache, les normes sont des normes nationales. Par exemple, lorsque des médecins arrivent au pays, nous insistons afin qu'ils satisfassent à ces normes nationales.

Le sénateur Grafstein: La province de l'Ontario insiste pour que ces médecins satisfassent à des normes nationales.

Mme Gigantès: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: J'essaie d'en arriver au rôle du gouvernement provincial. Voulez-vous apporter une précision?

Mme Jessica Hill, ministère de la Santé, province de l'Ontario: Je ne suis pas certaine que tous les collèges provinciaux de médecins et chirurgiens ont dirigé l'élaboration de normes sur les services d'avortement, mais nous l'avons fait en Ontario.

Le sénateur Grafstein: Certaines provinces l'ont fait et d'autres pas.

Mme Hill: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: C'est là où je veux en venir. Chaque province a ses propres normes; certaines sont identiques d'une province à l'autre, mais il ne s'agit pas nécessairement de normes nationales.

Mme Gigantès: Certaines provinces n'ont pas de dispositions législatives sur l'avortement.

Le sénateur Grafstein: C'est exact. Nous en arrivons enfin au point que je veux soulever. Il existe une mesure de protection en Ontario en raison des normes adoptées par les médecins. La deuxième norme est la norme provinciale, mais on nous a aussi dit qu'il y avait une autre norme relativement aux hôpitaux, c'est-à-dire que chaque hôpital applique une norme particulière, pour quelque raison que ce soit, en ce qui a trait aux avortements. Vous dites dans votre recommandation que vous avez l'intention d'accélérer le processus de création de cli-

[Text]

freestanding clinics will be the same as those adopted by hospitals?

Ms. Gigantes: That is a requirement of licensing of the clinics. Under the legislation called The Independent Health Facilities Act of Ontario, which was passed this past year, we will be providing funding to clinics that provide various kinds of medical services, not simply in the area of abortion services but various specialty services where the need in the community warrants the setting up of such a clinic. The standards that prevail for the medical services provided in such clinics will be the same as for any other medical service provided in hospitals, physicians' offices and so on in Ontario.

The Chairman: Honourable senators, I have overlooked one colleague who has a very brief comment.

Senator DeWare: I want to defend the minister for a minute. The minister was asked to find a standard across Canada for access to abortion. She could not do it through the Health Act so she had to do it through a statute where she could establish a standard, and that was the Criminal Code. That is one of the reasons the bill was introduced in this way. The Criminal Code was used not to prosecute the woman or the doctor but to prosecute offenses such as unsanitary and unsafe conditions, use of appliances that should not be used and so on. She also put in the classification of health, mental and psychological disabilities, to give the woman the opportunity to gain access to an abortion. Every woman can have access to an abortion if she has a psychological problem, whether she be a working woman or a young girl of 14 or whatever. So the minister did everything she could to put together a bill that would give women access to abortions. The doctor will not break the law. She will perform the abortion in the way it should be performed under medical conditions, so she is not going to be prosecuted. The patient will not be prosecuted for asking for an abortion because she has mental, psychological and health reasons to have the abortion.

All day I have listened to witnesses who are against the bill. I can see the reasons why. I just wanted to defend the minister for a minute and to say that she tried to bring in a piece of legislation that would give women across Canada access to abortion, because it is not there under the health act.

Ms. Swarbrick: I will leave the health response to Ms. Gigantes, but I appreciate what you are saying. I know the minister means well in this attempt at trying to provide access for women. I think it is very unfortunate that the end result of that intention will not accomplish the objective.

The Chairman: If there are no further comments, I would like to thank the ministers and their officials for their excellent presentation and for staying with us so late.

The committee adjourned.

[Traduction]

riques autonomes. Comment pouvez-vous convaincre le public en général que les normes de ces cliniques seront les mêmes que celles qui sont adoptées dans les hôpitaux?

Mme Gigantes: Il s'agit d'une exigence liée à l'octroi de licences aux cliniques. En vertu de la Loi sur les établissements de santé autonomes, qui a été adoptée en Ontario l'année dernière, nous assurerons un financement aux cliniques qui dispensent divers types de services médicaux, non seulement des services d'avortement, mais aussi divers services spécialisés, lorsque les besoins de la collectivité justifient la mise sur pied de tels cliniques. Les normes s'appliquant aux services médicaux dispensés par ces cliniques seront les mêmes que celles qui s'appliquent à tout autre service médical fourni dans les hôpitaux, les bureaux des médecins, et ailleurs en Ontario.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai oublié un collègue qui voudrait formuler une brève observation.

Le sénateur DeWare: Je voudrais brièvement prendre la défense du ministre. On lui a demandé de trouver une norme nationale en ce qui a trait à l'accès à l'avortement. Celle-ci n'a pu le faire par le biais de la Loi sur la santé; par conséquent, elle a dû le faire au moyen d'une loi lui permettant d'établir une norme, et cette loi était le Code criminel. C'est l'une des raisons pour lesquelles le projet de loi a été présenté de cette façon. On s'est servi du Code criminel non pas pour poursuivre la femme ou le médecin, mais pour intenter des poursuites liées à des conditions non hygiéniques et dangereuses, à l'utilisation d'appareils qui ne devraient pas être utilisés, et ainsi de suite. Le ministre a aussi inclus les handicaps physiques, mentaux et psychologiques, afin de donner à la femme la possibilité d'obtenir un avortement. N'importe quelle femme ayant un problème psychologique, qu'il s'agisse d'une femme d'âge mûr ou d'une jeune fille de 14 ans, peut avoir accès à des services d'avortement. Ainsi, la ministre a fait tout ce qu'elle a pu pour rédiger un projet de loi permettant aux femmes d'avoir accès à l'avortement. Le médecin ne contreviendra pas à la loi. Celui-ci provoquera l'avortement de la façon dont il devrait l'être, sous surveillance médicale; par conséquent, il ne fera pas l'objet de poursuites. De même, la patiente ne fera pas l'objet de poursuites, étant donné qu'elle demande un avortement pour des raisons de santé physique, mentale ou psychologique.

J'ai écouté durant toute la journée les témoins qui s'opposent au projet de loi. Je comprends les raisons pour les quelles ceux-ci s'y opposent. Je tenais juste à prendre une minute pour défendre la ministre et dire que celle-ci s'est efforcée de présenter une mesure législative visant à permettre aux femmes dans tout le Canada d'avoir accès à l'avortement, parce que la Loi sur la santé ne prévoit pas cet accès.

Mme Swarbrick: Je vais laisser à M^{me} Gigantes le soin de répondre en ce qui a trait à l'aspect de la santé, mais je comprends ce que vous dites. Je sais que la ministre veut bien faire en essayant de fournir ces possibilités d'accès aux femmes. Il est très malheureux que ce ne soit pas l'objectif atteint en fin de compte.

Le président: S'il n'y a plus d'autres observations, j'aimerais remercier les ministres et leurs fonctionnaires de leur excellent exposé, et je les remercie aussi d'avoir bien voulu demeurer avec nous aussi tard.

Le Comité s'ajourne.

From the Department of Justice:

Mr. Vince Del Buono, Senior Counsel, Criminal Law Review.

From the Ontario Government:

The Honourable Evelyn Gigantès, Minister of Health;
The Honourable Anne Swarbrick, Minister Responsible for Women's Issues;
Ms. Lorraine Fry, Executive Assistant;
Ms. Jessica Hill, Ministry of Health.

Du ministère de la Justice:

M. Vince Del Buono, avocat-conseil, Révision du droit pénal.

Du gouvernement de l'Ontario:

L'honorable Evelyn Gigantès, ministre de la Santé;
L'honorable Anne Swarbrick, ministre déléguée à la Condition féminine;
M^{me} Lorraine Fry, adjointe administrative;
M^{me} Jessica Hill, «Ministère de la Santé».



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Alliance for Life:

Mrs. Marilyn Bergeron, President;
Mrs. Elizabeth Alsop, President, Ottawa Action Life.

From the National Action Committee on the Status of Women:

Ms. Judy Rebick, President;
Ms. Janet Conway, Chair of the Reproductive Choice Committee;
Ms. Huguette Léger, Ottawa Liaison Officer for NAC;
Ms. Jill LeClair, Ad Hoc Committee on Reproductive Choice.

From the Society of Obstetricians and Gynaecologists of Canada:

Dr. David R. Popkin, President;
Dr. Dorothy Shaw, President Elect;
Dr. John Lamont, Chairman of Social & Sexual Concerns Committee;
Dr. André Lalonde, Executive Vice-President;
Ms. Ruth Stockdale, Executive Director.

From the Planned Parenthood Federation of Canada:

Ms. Bonnie Johnson, Executive Director;
Dr. Norman Barwin, Past President;
Dr. Jim Beresford;
Dr. Marion Powell.

From the Canadian Unitarian Council:

Ms. Ellen K. Campbell, Executive Director;
Mr. Allen Coombs, Member of the First United Congregation of Ottawa;
Dr. Francis Morrisson, Member of the First United Congregation of Ottawa.

De l'Alliance pour la vie:

M^{me} Marilyn Bergeron, présidente;
M^{me} Elizabeth Alsop, présidente, «Ottawa Action Life».

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

M^{me} Judy Rebick, présidente;
M^{me} Janet Conway, présidente, «Reproductive Choice Committee»;
M^{me} Huguette Léger, «Ottawa Liaison Officer for NAC»;
M^{me} Jill LeClair, «Ad Hoc Committee on Reproductive Choice».

De la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada:

D^r David R. Popkin, président;
D^r Dorothy Shaw, présidente élue;
D^r John Lamont, président, «Social & Sexual Concerns Committee»;
D^r André Lalonde, vice-président exécutif;
M^{me} Ruth Stockdale, directrice exécutive.

De la Fédération pour le planning des naissances du Canada:

M^{me} Bonnie Johnson, directrice exécutive;
D^r Norman Barwin, ancien président;
D^r Jim Beresford;
D^r Marion Powell.

Du Conseil unitaire canadien:

M^{me} Ellen K. Campbell, directrice exécutive;
M. Allen Coombs, membre de «First United Congregation of Ottawa»;
D^r Francis Morrisson, membre de «First United Congregation of Ottawa».

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)

OCT 23 1991

